



JULIANA FIGUEIREDO RAMOS IMPELLIZIERE DE ANDRADE SOUSA

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PRESCRIÇÃO NO PROCESSO
ADMINISTRATIVO AMBIENTAL EM CASOS DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS
APLICADAS PELO INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA**

**BRASÍLIA
2023**

JULIANA FIGUEIREDO RAMOS IMPELLIZIERE DE ANDRADE SOUSA

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PRESCRIÇÃO NO PROCESSO
ADMINISTRATIVO AMBIENTAL EM CASOS DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS
APLICADAS PELO INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para obtenção do título de
Bacharel em Direito pela Universidade de
Brasília (UnB).

Orientador: Prof. Me. André Augusto Giuriatto
Ferraço.

**BRASÍLIA
2023**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO**

FOLHA DE APROVAÇÃO

JULIANA FIGUEIREDO RAMOS IMPELLIZIERE DE ANDRADE SOUSA

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PRESCRIÇÃO NO PROCESSO
ADMINISTRATIVO AMBIENTAL EM CASOS DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS
APLICADAS PELO INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

Orientador: Prof. Me. André Augusto Giuriatto Ferrazo.

Aprovada em: ___ de _____ de 2023.

Banca Examinadora

Me. André Augusto Giuriatto Ferrazo
Orientador

Me. Larissa Suassuna Carvalho Barros

Me. Edna Brito da Silva Martins

O trabalho dignifica o homem (Max Weber).

DEDICATÓRIA

Ao meu amado pai, anseio honrar a sua memória.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe e ao meu pai, Janne e Artur, por terem me proporcionado a fundação necessária para chegar até aqui. Fizeram o possível e o impossível por mim.

Agradeço a minha irmã, Mariana, por ser a fonte de amor mais inesgotável que existe. Você sempre está comigo.

Agradeço ao meu esposo, Matheus, por sempre acreditar em mim e me impulsionar acreditar em mim mesma.

Agradeço as minhas amigas do coração. Gabi e Ingrid foram essenciais à construção deste projeto, com suas revisões, apontamentos, encorajamentos e carinho. Já a brilhante Edna Brito plantou em mim a semente para o florescimento deste trabalho. E Letícia, sempre atenciosa, cuidando para que tudo corresse da melhor forma.

Agradeço ao meu chefe e a empresa onde trabalho, Angelo e Alberi Forest, por todo apoio e incentivo.

Agradeço ao meu orientador, André, por ter topado me guiar nessa breve, mas intensa jornada.

Agradeço toda a minha família, tios e primos. Sem vocês a caminhada seria vazia, e, apesar de tudo, chegamos até aqui.

RESUMO

Neste trabalho é tratado o tema da prescrição no direito administrativo ambiental como causa de anulação dos autos de infração aplicados pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Para tanto, dedica-se à análise dos principais fatores que implicam na perda da pretensão punitiva da administração pública em decorrência da demora no julgamento de autos de infração ambiental no âmbito de processos administrativos sancionadores dentro do IBAMA. Visa-se entender como a inércia da administração pública em agir tem como consequência a anulação de autos de infração ambientais e procura-se apontar as principais causas para a ocorrência de tal fenômeno. Para tanto, será utilizada a metodologia da revisão bibliográfica, normativa e jurisprudencial, apresentando os conceitos principais do estudo, caracterizando o que é o IBAMA, o que é a prescrição e como a prescrição ocorre no processo administrativo ambiental sancionador. Para ilustrar como esses fatores ocorrem, apresentam-se quatro casos concretos de autos lavrados pelo IBAMA em razão da mesma infração ambiental, mas que tiveram deslindes diferentes. Ao final, conclui-se que a sobrecarga dos servidores nos cargos diretivos, encarregados pela maior parte dos julgamentos dos autos de infração lavrados; a falta de logística entre as Superintendências estaduais do IBAMA; o grande passivo de processos pendentes de julgamento e a falta de responsabilização dos servidores do Instituto são fatores que contribuem para a morosidade do julgamento dos autos de infração aplicados pelo IBAMA.

Palavras-Chave: Processo administrativo ambiental sancionador; Auto de Infração Ambiental; Prescrição; IBAMA.

ABSTRACT

This paper deals with the issue of prescription in environmental administrative law as a cause of annulment of the infringement notices applied by the Brazilian Institute of Environment and Renewable Natural Resources - IBAMA. To this end, it is dedicated to the analysis of the main factors that imply the loss of the punitive claim of the public administration due to the delay in the judgment of environmental infraction notices in the context of sanctioning administrative proceedings within IBAMA. It aims to understand how the inertia of the public administration in acting has as a consequence the annulment of environmental infringement notices and seeks to point out the main causes for the occurrence of such phenomenon. For this, the methodology of bibliographic, normative and jurisprudential review will be used, presenting the main concepts of the study, characterizing what IBAMA is, what prescription is and how prescription occurs in the sanctioning environmental administrative process. To illustrate how these factors occur, there are two concrete cases of files drawn up by IBAMA due to the same environmental infraction, but which had different delinquent. At the end, it is concluded that the overload of the servers in the management positions, in charge of most of the judgments of the infringement notices drawn up; the lack of logistics among IBAMA's state superintendencies; the great liability of pending trial proceedings and the lack of accountability of the Institute's servers are factors that contribute to the lengthy judgment of the infringement notices applied by IBAMA.

Keywords: Sanctioning environmental administrative process; Environmental Infraction Notice; Prescription; IBAMA.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Quadro organograma que representa a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente.....	19
Figura 2 - Gráfico que demonstra a carga de trabalho diária de instrução por servidor em cada unidade (demanda regular).....	40
Figura 3 - Gráfico que demonstra a carga de trabalho diária de instrução por servidor em cada Unidade (demanda total)	41
Figura 4 - Gráfico que demonstra a média diária de julgamento por AJG, considerando a demanda anual e o passivo.....	42
Figura 5 - Resumo da avaliação da capacidade operacional para instrução e julgamento.....	43

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. O PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SANCIONADOR NO IBAMA	13
1.1 O INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS E RENOVÁVEIS (IBAMA)	14
1.2 PODER DE POLÍCIA DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
1.3 AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL E O PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SANCIONADOR.....	18
2. A PRESCRIÇÃO NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS SANCIONADORES	23
2.1 OS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO	23
2.2 A PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	25
2.2.1 Prescrição da Pretensão Punitiva	27
2.2.2 Da Prescrição Intercorrente	31
2.2.3 Da Prescrição da Pretensão Executória.....	35
2.3 DOS MARCOS INTERRUPTIVOS DA PRESCRIÇÃO	38
3. UMA ANÁLISE SOBRE AS CAUSAS DA PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL NO IBAMA	41
3.1 LIMITES À APLICAÇÃO DO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL	41
3.2 ANÁLISE DE QUATRO PROCESSOS ADMINISTRATIVOS NOS QUAIS FOI RECONHECIDA A INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO PELO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	51
CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

INTRODUÇÃO

O Presente trabalho tem por objetivo analisar a ocorrência da prescrição no âmbito dos processos administrativos sancionadores ¹que correm junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IBAMA), que apresenta como consequência a anulação do Auto de Infração Ambiental aplicado ao administrado. O tema é relevante, tendo em vista que a anulação dos autos pode representar a impunidade dos infratores, bem como a potencial perda de valores monetários aos cofres públicos e aos fundos de meio ambiente, decorrente da lentidão do órgão ambiental para dar deslinde às causas as quais lhe foi atribuída competência para decidir. Neste estudo, busca-se contribuir para uma melhoria na implementação da Política Nacional de Meio Ambiente, ao abarcar a questão da prescrição nos processos administrativos ambientais e suas principais causas.

O processo administrativo sancionador consiste em pressuposto formal para a apuração de condutas e fatos que constituem os chamados ilícitos administrativos², garantindo à administração a possibilidade de aplicar sanções ao indivíduo, no exercício do seu poder de polícia, garantindo a prevalência do interesse público sobre o privado (ABREU E SILVA, 2018, p. 32). Trata-se de um instrumento dos órgãos ambientais incumbidos de operar a Política Nacional de Meio Ambiente e tem como propósito a expansão da efetividade do controle ambiental, por meio da dissuasão dos ilícitos ambientais através de mecanismos de controle e fiscalização (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, 2019, p. 6).

A prescrição consiste em instituto importado do Direito Civil. Por meio desta é colocado fim a uma lide³, em consequência do decurso do tempo. Em nome dos princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo, não pode a administração prolongar indefinidamente o processo de apuração de infração ambiental, assim, após findo prazo

¹ Apesar de ser denominado por grande parte dos doutrinadores de Processo Administrativo Sancionador, este procedimento não terá necessariamente como fim a aplicação de uma sanção, mas poderá O processo administrativo ter como desfechos: (i) a aplicação da sanção; (ii) a declaração da inexistência da infração ou da responsabilidade da pessoa contra quem se fez a imputação; (iii) o arquivamento por falta de prova suficiente; (iv) a pronúncia da prescrição da pretensão punitiva do Estado; e, finalmente, (v) a celebração de acordo que se substitua à pena administrativa (acordo substitutivo) ou de acordo que se integre a ela, tornando-a mais branda mediante satisfação de obrigações positivas e negativas estabelecidas no ato consensual (acordo integrativo) (PALMA apud BINENBOJM, 2016).

² Marcelo Luís Abreu e Silva explica que o ilícito administrativo pressupõe uma conduta humana comissiva ou omissiva, a contrariedade à norma disciplinadora e a ocorrência de dano. Apenas o homem, enquanto destinatário do comando normativo, terá a capacidade de infringi-lo. O dano, por sua vez, é representado pelo desequilíbrio causado à ordem jurídica, em virtude da conduta desviante (ABREU E SILVA, 2018).

³ Marcelo Pichioli da Silveira, citando Carnelutti Lide é, pois, o conflito de interesse que pode surgir em caso de resistência efetiva ou em caso de ambas as partes se julgarem com direito; é conflito regulado pelas normas jurídicas; este conceito é fundamental a toda a ciência processual (SILVEIRA, 2018).

estipulado em lei, o processo administrativo será extinto e o Auto de Infração aplicado será anulado.

No Brasil, ao longo dos anos, muito é perdido em arrecadação, uma vez reconhecida a prescrição nos autos administrativos ambientais,⁴ o Ministério da Transparência apontou que entre 2013 e 2017 foi reconhecida a prescrição e, conseqüentemente, foram anulados 7.968 autos de infração, ainda que a média dos valores das sanções pecuniárias aplicadas neste mesmo período foi de R\$ 231.850,77. Assim, conclui-se que em média deixou de serem arrecadados R\$ 1.847.386.935,36 (um bilhão oitocentos e quarenta e sete milhões trezentos e oitenta e seis mil novecentos e trinta e cinco reais e trinta e seis centavos) De outro lado, quando indevidamente não reconhecida, por não ter sido apontada pelo interessado, ou até mesmo após apontada pelo interessado, a autoridade ambiental foi imperita em sua decisão, o administrado sofre indevidamente as conseqüências de infração que supostamente tenha praticado, tornando o poder de polícia estatal temerário e despótico (MINISTERIO DA TRANSPARÊNCIA, 2019, p. 10 e p. 93).

Diante desse contexto, o objetivo geral do trabalho é compreender os principais fatores que implicam na perda da pretensão punitiva da administração pública em decorrência da prescrição dos autos de infração ambiental administrativos sancionadores no âmbito do IBAMA. De modo específico, o trabalho se organiza a partir de dois pontos: primeiro, analisar como a inércia da administração pública em agir tem como conseqüência a anulação de autos de infração ambientais e, segundo, entender as principais causas para a ocorrência de tal fenômeno.

Para o estudo, a metodologia utilizada é a de revisão bibliográfica, recapitulando conceitos e discussões já realizadas por outros autores com relação ao conteúdo abordado. Além disso, foram analisados quatro processos administrativos do IBAMA a respeito do tema da prescrição administrativa. Toda a análise foi embasada no que dispõem os diplomas legais: Lei

⁴ Uma notícia do site BBC aponta que “quase R\$ 300 milhões em multas ambientais podem prescrever em 2022 e que esse valor vem subindo desde 2017 (TOLEDO, 2022).

nº 6.938/81⁵, Constituição Federal de 1988, Lei nº 7.735/89⁶, Lei 9.873/99⁷, Lei 9.874/99⁸, Decreto 6.514/08⁹, Lei Complementar 140/11¹⁰.

Para tanto, em um primeiro momento, torna-se necessário compreender a atuação do IBAMA e a utilização do processo administrativo ambiental sancionador no âmbito desse órgão, seus procedimentos, suas etapas e suas finalidades. Para tal fim, realizo a explanação sobre os significados de poder de polícia dos órgãos da administração pública, da Política Nacional de Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Meio Ambiente.

Em seguida, a fim de entender como ocorre a perda da pretensão de punir da administração pública através do decurso do tempo, exponho sobre a prescrição no processo administrativo e as suas espécies, com base nas concepções de razoável duração do processo e segurança jurídica do administrado.

No terceiro capítulo, abordo o entendimento do próprio IBAMA quanto a incidência da prescrição nos seus processos administrativos, trazendo um estudo elaborado pelo Ministério da Transparência e pela Controladoria Geral da União, a fim de entender o que pode ser a causa da morosidade no andamento destes processos que gera a anulação do Auto de Infração aplicado. Para tanto, são apresentados quatro casos concretos, a partir de processos que foram analisados no local onde trabalho, escolhidos por terem sido objeto de decisão do IBAMA reconhecendo a incidência da prescrição naqueles autos administrativos.

1. O PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SANCIONADOR NO IBAMA

O processo administrativo ambiental sancionador decorre da aplicação do poder de polícia estatal derogado aos órgãos da administração pública pela legislação pátria. O curso desse processo e como deve ser executado pelo órgão ambiental, também é previsto no ordenamento jurídico.

⁵ Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981).

⁶ Cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências (BRASIL, 1989).

⁷ Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. (BRASIL, 1999).

⁸ Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (BRASIL, 1999).

⁹ Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências (BRASIL, 2008).

¹⁰ Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora (BRASIL, 2011).

Para maior entendimento do tema, de como funciona a Política Nacional e Meio Ambiente, a fiscalização ambiental, a aplicação de sanções e o próprio processo sancionador, neste capítulo, será apresentado em um primeiro momento o que é o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (1.1), em seguida, o que é o Poder de Polícia estatal (1.2), e em um terceiro tópico, são trazidos os conceitos de Auto de Infração Ambiental e apresentado o processo administrativo ambiental sancionador (1.3).

1.1 O INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS E RENOVÁVEIS (IBAMA)

A fim de contextualizar o objeto principal deste trabalho, ou seja, a incidência da prescrição sobre os autos de processos administrativos sancionadores ambientais dentro do IBAMA, é necessário primeiramente compreender o que é o Instituto e quais as suas principais funções.

Criado em 22 de fevereiro de 1989 pela Lei nº 7.735 o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), tornou-se uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Com o objetivo de proteger, melhorar e restaurar a qualidade do meio ambiente, além de garantir o desenvolvimento econômico e o uso sustentável dos recursos naturais (DA GAMA et.al, 2022). Ainda conforme Da Gama et. al, (2022), a fusão da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), da Agência Reguladora da Borracha (SUDHEVEA), da Agência Reguladora da Pesca (SUDEPE) e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que antes atuavam separadamente, resultou nesta nova agência federal.

Segundo o Art. 5º da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, o Ibama tem como principais atribuições: exercer o poder de polícia ambiental; executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente. Assim como:

- Propor e editar normas e padrões de qualidade ambiental;
- O zoneamento e a avaliação de impactos ambientais;
- O licenciamento ambiental, nas atribuições federais;
- A implementação do Cadastro Técnico Federal;

- A fiscalização ambiental e a aplicação de penalidades administrativas;
- A geração e a disseminação de informações relativas ao meio ambiente;
- O monitoramento ambiental, principalmente no que diz respeito à prevenção e controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais;
- O apoio às emergências ambientais;
- A execução de programas de educação ambiental;
- A elaboração do sistema de informação; e
- O estabelecimento de critérios para a gestão do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais; dentre outros (BRASIL, 2007).

Para atingir seus objetivos e desempenhar suas funções, o IBAMA possui poderes para atuar como Polícia Ambiental e poderes para cooperar com órgãos e entidades da administração pública federal (direta e indireta), dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) para a consecução de seus objetivos, em consonância com as diretrizes da política nacional de meio ambiente (IBAMA, 2022).

O IBAMA é órgão integrante do SISNAMA, nos termos do art. 6º, IV, da Lei 6.938/81, consiste em órgão executor da Política Nacional de Meio Ambiente juntamente ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), cabendo a estes executar e fazer executar as diretrizes da PNMA na medida de suas competências.

O órgão possui grande papel na execução da PNMA, por exemplo, é por meio da representação do IBAMA que serão definidas normas e critérios para o licenciamento e fiscalização de atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras; também através de sua representação que serão determinadas a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, também ficam sob sua administração (BRASIL, 1981).

Uma das finalidades da criação da PNMA foi a descentralização das ações de gestão ambiental no Brasil, não obstante, o IBAMA acabou por concentrar poderes e exercer atribuições de outros órgãos estaduais e municipais. Como órgão integrante do SISNAMA, o Instituto possui a prerrogativa e a competência para exercer a fiscalização ambiental em esfera federal.

Apontam os autores Raoni Rajão, Jair Schmitt, Felipe Nunes e Britaldo Soares-Filho que partir de 2004, com a criação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), foram realizados significativos investimentos para

fortalecer a capacidade de fiscalização ambiental do Ibama, como uma das principais diligências para conter o avanço do desmatamento ilegal. Foram contratados e treinados vários servidores para atuarem como fiscais, houve reforço na dotação orçamentária e financeira, foram adquiridos materiais e equipamentos, melhorados os sistemas de monitoramento e ampliado o rol de infrações e de sanções punitivas. Inicialmente houve impactos significativos com a reversão das taxas de desmatamento, resultado creditado por vários estudos à fiscalização ambiental, haja vista a correlação com o crescente número de autos de infração entre 2004 e 2012 (NUNES, et. al. 2021).

Desta maneira, o IBAMA possui como uma de suas principais funções a fiscalização ambiental, a fim de garantir o cumprimento da PNMA, aplicando penalidades ao administrado quando necessário, no exercício do poder de polícia ambiental. Tais prerrogativas decorrem do poder de polícia delegado aos órgãos da administração pública, a fim de garantir a ordem e a prevalência dos direitos coletivos sobre os direitos individuais, conforme passará a ser exposto no tópico a seguir.

1.2 PODER DE POLÍCIA DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A fim de alcançar entendimento necessário quanto ao processo administrativo sancionador ambiental é imprescindível falar sobre o poder de polícia da administração pública, pois é por meio deste que se faz possível a atividade fiscalizatória e sancionatória dos órgãos e autarquias que foram incumbidos da salvaguarda do meio ambiente ecologicamente equilibrado nos termos do que prevê o art. 225 da Carta Magna nacional.

A definição de poder de polícia pode ser encontrada no art. 78 do Código Nacional Tributário, como sendo:

Atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966).

O conceito supramencionado não diz respeito apenas a assuntos referentes aos tributos, mas ao dever-poder da administração pública, como um todo, de limitar e disciplinar, garantindo a harmonia entre os direitos individuais e os direitos coletivos. Afirma Frederico Amado que o poder de polícia decorre da necessidade pública de limitar o abuso no exercício

dos direitos individuais, a fim de conformá-los ao interesse público. Todavia, sabe-se que inexistente direito absoluto e deve o exercício desse poder da administração pública se pautar nos limites do adequado, necessário e proporcional (AMADO, 2023, p. 103).

Assim sendo, o poder de polícia decorre da premissa de que o interesse individual deve se curvar ao interesse da coletividade. Para tanto, o país precisa contar com mecanismos próprios que lhe permitam atingir tais objetivos, esses mecanismos estão inseridos no direito positivo e qualificam-se como Poderes reais ou privilégios especiais de direito público. Para cumprir o seu intuito, o poder de polícia do Estado possui como características a discricionariedade, a vinculação, a autoexecutoriedade e a coercibilidade (AMADO, 2023).

Logo, o poder de polícia ambiental não é mera prerrogativa do Estado, mas um dever-poder, por meio do qual a Administração Pública adota ações positivas a fim de garantir direitos fundamentais sociais, econômicos e direitos coletivos, desta forma, cumprindo a disposição constitucional da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A constituição define como dever da União, dos Estados e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. O Estado e a coletividade possuem a obrigação de resguardar e intervir pela manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, também a CF prevê, em seu art. 225, as formas para alcançar tal propósito, autorizando a aplicação de sanções penais e administrativas àqueles que adotarem condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, aponta o texto constitucional que, subsiste, ainda, a obrigação civil de reparar os danos causados. A partir da possibilidade de impor sanções ao administrado, as instituições exercem a coerção, obrigando o indivíduo, através de força ou ameaça, cumprir os termos do disposto na Lei. Assim, o Estado moderno tomou para si o monopólio do uso da força, sendo uma de suas prerrogativas para alcançar os desígnios da nação.

Por meio do poder de polícia, delegado constitucionalmente às entidades da administração pública, estas realizam a fiscalização e eventual aplicação de sanções em decorrência do descumprimento de normas ambientais, garantindo assim, o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste caso, quando relacionado aos órgãos dos entes federativos encarregados da guarda do meio ambiente, aplica-se o termo poder de polícia administrativa, também polícia administrativa ambiental ou polícia ambiental, pois é entendida como uma especialização do poder de polícia administrativa, voltada ao meio ambiente. Afirmam Brunna Fernandes e Sônia Oliveira:

Estando, pois, conceituado o meio ambiente como um direito humano fundamental e o Poder de Polícia como instrumento para sua concretização, cabe averiguar suas características e como pode assegurar o direito. Parte-se da hipótese de que o Estado tem o dever de proteger os direitos dos cidadãos e, em caso de conflito, pode fazer uso do seu poder de polícia de forma a prevalecer o interesse ambiental sobre os interesses particulares, sobretudo porque, diante da preocupação global com o meio ambiente, o exercício do poder de polícia ambiental converte-se em um instrumento impreterível à inserção das políticas ambientais atinentes à manutenção da vida no planeta (FERNANDES e OLIVEIRA, 2018, p.11).

Desta maneira, os órgãos da administração pública que foram encarregados da proteção ao meio ambiente, estão autorizados a fiscalizar, aplicar o Auto de Infração Ambiental (AI) e conduzir processo administrativo sancionador, para que o administrado seja eventualmente punido pela conduta ilícita praticada. No próximo tópico tratar-se-á acerca da lavratura do Auto de Infração Ambiental e do processo administrativo que será instaurado em decorrência deste.

1.3 AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL E O PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SANCIONADOR

Para a compreensão correta do processo administrativo ambiental sancionador e do auto de infração ambiental, deve ser apresentado o arcabouço legal por trás de sua implementação, assim, é preciso analisar os marcos legais que respaldam o poder de polícia ambiental e a atividade fiscalizatória dos órgãos da administração pública.

Em um primeiro momento, para regulamentar o exercício da coercibilidade estatal, no que se refere a salvaguarda dos preceitos constitucionais dispostos nos art. 23 e 225 da CF, foi instituída a política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), por meio da Lei nº 6.938/1981. Tal diploma legal adveio com o intuito de garantir o desenvolvimento socioeconômico do país, a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 1981).

Por intermédio da Lei nº 6.938/1989, também foi implementado no país o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o qual consiste na reunião dos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações constituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Desta forma, o SISNAMA consiste em instrumento para garantir a concretização da PNMA. Com a implementação do SISNAMA, ocorreu a descentralização da gestão ambiental,

através também da criação de conselhos ambientais, fundos, dentre outras instituições voltadas a endossar o cumprimento das políticas ambientais (BRASIL, 1981).

A Política Nacional de Meio Ambiente institui como ferramenta para os órgãos integrantes do SISNAMA, as penalidades disciplinares ou compensatórias, a serem aplicadas aos indivíduos pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Para melhor entendimento do que é o SISNAMA e quais as funções atribuídas a cada órgão, trago o quadro a seguir:

Figura 1 – Quadro Organograma que representa a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

ESTRUTURA DO SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente – art. 6º da Lei 6.938/81)		
Órgão Superior	Conselho de Governo	- Função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;
Órgão Consultivo E Deliberativo	CONAMA	- Finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;
Órgão Central	Ministério do Meio Ambiente	- Finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
Órgãos Executores	IBAMA e Instituto Chico Mendes	-- Finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;
Órgãos Seccionais	Órgãos Ambientais Estaduais	- Responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;
Órgãos Locais	Órgãos Ambientais Municipais	- Responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

Disponível em: <https://adelsonbenvindo.wordpress.com/tag/sisnama/>

Em 2011, foi promulgada a Lei Complementar nº 140, com a finalidade de regulamentar o art. 23, III, VI e VII do caput e do parágrafo único, da Constituição Federal. Tal norma visa coordenar o exercício do poder de polícia da Administração pública. Assim, a LC 140 veio para definir as competências entre os entes da federação, atribuindo a cada um os devidos encargos, a fim da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A LC assevera a responsabilidade da União, dos estados e dos municípios de exercer o controle e

fiscalizar as atividades e empreendimentos que causem dano ou representem perigo de dano ambiental, desta forma, procurando fazer valer a PNMA. Estabelece, ainda, os procedimentos e regras para o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras.

Acerca da fiscalização, no que concerne a autuação ambiental, em seu art. 17, o diploma legal supramencionado define que:

compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, **lavrado auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo** para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada (BRASIL, LC 140/2011) (sem grifos no original).

Embora a leitura do artigo deixe a entender que apenas o órgão que emitiu o documento da Licença Ambiental poderia fiscalizar o empreendimento, o §3 do mesmo artigo assevera que permanece a competência supletiva dos outros entes federativos, na responsabilidade comum de fiscalizar a conformidade ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras (BRASIL, 2011). Assim, cumpre aos órgãos da Administração Pública, de maneira descentralizada, por meio do poder de polícia, fiscalizar e utilizar de meios coercitivos para garantir o que preceitua o art. 225, da CF. Nesse sentido, a administração pública possuirá tal poder de fiscalizar e punir infrações ambientais. Os tipos de infrações ambientais estão dispostos no ordenamento jurídico brasileiro, em diversos diplomas legais, elaborados pelos vários entes da federação. No âmbito Administrativo Federal encontram-se elencadas no Decreto Federal 6.514/08, já na esfera penal a Lei que dispõe acerca das infrações ambientais é a 9.605/98. Verifica-se nestes diplomas legais que o significado de infração ambiental é toda *“ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.”* (BRASIL, 2008). Para os fins deste trabalho, nos referimos às infrações ambientais que caracterizam ilícitos administrativos, objeto do poder de polícia ambiental da administração.

As infrações ambientais compreendem um complexo de ilícitos administrativos, comissivos ou omissivos, agrupados em temas conforme a divisão em subseções ajustada no Decreto Federal 6.514/08, sendo estas: infrações contra a flora; infrações contra a fauna; infrações relativas à poluição e outras infrações; infrações contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural; infrações contra a administração ambiental e infrações cometidas exclusivamente em unidades de conservação.

Confere-se o nome de processo administrativo sancionador ao rito da administração pública para certificar a responsabilização administrativa (ambiental) do administrado, decorrente de suas condutas e atividades que transgrediram as normas ambientais vigentes. Ao final deste trâmite, decidir-se-á acerca da homologação ou não do Auto de Infração lavrado, a manutenção ou não das medidas cautelares aplicadas e das sanções indicadas pelo agente autuante. Tal processo é regulado na esfera federal pela Lei 6.514/08 e pode ser explicado em quatro etapas: detecção, ação fiscalizatória, julgamento e execução das sanções (SCHMITT, 2015, p.29).

A primeira fase, detecção da infração ambiental, pode se dar de várias maneiras, como através de monitoramento remoto, denúncias, operações de investigação, sistemas informatizados que controlam produtos, dentre outros. Consiste no momento em que a infração é constatada pela autoridade responsável. Após a detecção da infração, deve ocorrer a ação fiscalizatória, que consiste na incumbência do agente ambiental de averiguar a situação de fato e, em seguida, realizar ou não a lavratura do Auto de Infração Ambiental.

O processo administrativo ambiental sancionador tem início com a lavratura do Auto de Infração Ambiental. No momento da lavratura do AI, o agente ambiental, membro dos órgãos integrantes do SISNAMA, deve se ocupar de colher indícios, consubstanciando informações para elaborar o Relatório de Fiscalização, a fim de instruir os autos do processo administrativo.

Nos documentos produzidos pelo agente autuante, devem constar a qualificação do autuado, os fatos ocorridos e as penalidades cabíveis, em seguida, têm de ser dada ciência ao interessado da lavratura, a fim de possibilitar a ampla defesa e o contraditório. Após realizada a autuação e o interessado tomar a devida ciência, este terá um prazo de 20 (vinte) dias para apresentar defesa. Em seguida, será dada sequência à fase de julgamento do Auto de Infração Ambiental (BRASIL, 2008).

Após a apresentação, ou não, da defesa administrativa por parte do autuado, se iniciará a fase de instrução e julgamento, na qual este poderá apresentar provas de seus argumentos. Nesta fase a autoridade julgadora também poderá requisitar a produção e apresentação de evidências, pareceres e contraditas por parte do agente autuante. Finda a instrução, terá o interessado prazo de 10 (dez) dias para a apresentação de alegações finais.

A etapa seguinte do processo administrativo sancionador é a prolação da decisão por parte da autoridade julgadora de primeira instância, no prazo de 30 (trinta) dias após concluído o período para interposição de defesa por parte do interessado. A decisão a ser proferida deverá ser motivada, indicando os fatos e fundamentos jurídicos em que se pautou,

nos termos do art. 125 do Decreto 6.514/08: “a motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações ou decisões, que, neste caso, serão parte integrante do ato decisório.” (BRASIL, 2008).

No julgamento, deverão ser analisadas as penalidades indicadas no auto de infração pelo agente autuante e, ainda, as medidas cautelares aplicadas¹¹, devendo a autoridade ambiental se pronunciar acerca de sua manutenção ou não, do contrário estas poderão se tornar ineficazes. A seguir, desta decisão caberá a interposição de recurso, ainda na esfera administrativa, no prazo de 20 (vinte) dias. Caso a autoridade julgadora não reconsidere a decisão proferida no prazo de 5 (cinco) dias, deverá encaminhar o recurso interposto ao órgão competente para o seu julgamento. O pedido interposto terá efeito suspensivo somente sobre a penalidade de multa, não sobre as outras medidas cautelares aplicadas.

A última etapa do processo administrativo ambiental sancionador é aquela na qual serão de fato executadas as penas, após finalização do julgamento e trânsito em julgado da decisão administrativa. Nesta fase será dada destinação aos bens apreendidos, encaminhamento as medidas referentes ao embargo ou outras medidas cautelares aplicadas, e a cobrança da multa aplicada. A cobrança da sanção pecuniária, quando não paga espontaneamente, é feita através da inscrição do interessado no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) com a posterior cobrança do valor via ação judicial de execução fiscal.

Desta maneira, o processo administrativo ambiental sancionador é um trajeto com várias fases, que culminam no julgamento, com a homologação ou não do AI e manutenção ou não das medidas cautelares impostas. A partir da identificação da infração, inicia-se a devida apuração, garantindo a ampla defesa e o contraditório ao administrado. No curso deste procedimento, as etapas possuem prazos estipulados legalmente e que devem ser respeitados.

O IBAMA como instituição integrante do SISNAMA, tem a incumbência de fiscalizar a prática de condutas ilícitas, a fim de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, possuindo o poder-dever de lavrar autos de infração ambiental e instaurar os devidos processos administrativos a fim da apuração da conduta e possível sanção do administrado.

¹¹ No momento da autuação, o agente ambiental pode aplicar medidas cautelares a fim de fazer cessar ou mitigar o dano ambiental constatado, alguns exemplos são o embargo, a suspensão de atividade, destruição de algum produto ou objeto que esteja dando continuidade ao dano e, notificando ao administrado a adotar outras medidas de sua responsabilidade (SHMITT, 2015).

No entanto, não obstante as competências lhe atribuídas, é possível perceber a dificuldade do órgão ambiental em dar o devido deslinde às causas, em tempo hábil. O IBAMA vem falhando em exercer devidamente o poder de polícia ambiental e garantir que os ilícitos administrativos sejam devidamente apurados e punidos. A pretensão estatal de punir possui limite temporal, o que não vem sendo respeitado pelo órgão. Assim, nos próximos capítulos passará a se explicar o que é o instituto da prescrição e como este afeta os processos administrativos dentro do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.

2. A PRESCRIÇÃO NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS SANCIONADORES

Com a intenção de entendermos como opera a prescrição nos processos administrativos ambientais sancionadores dentro do IBAMA, neste capítulo é tratado o conceito de prescrição e de suas espécies, e como esta cumpre o seu papel no direito administrativo. Para tanto, é necessário, primeiramente, apresentar os princípios que fundamentam a existência do instituto da prescrição, sendo estes os princípios da segurança jurídica e da celeridade processual (2.1). Em seguida, é trazido o conceito de prescrição no processo administrativo (2.2) e suas subespécies, sendo estas a prescrição da pretensão punitiva (2.2.1), a prescrição intercorrente (2.2.3) e a prescrição da pretensão executória (2.2.4). Posteriormente, serão analisados quais os marcos que interrompem a contagem desse prazo para o exercício da pretensão punitiva estatal (2.3).

Procura-se assim alcançar total compreensão sobre o instituto da prescrição, na perspectiva do direito administrativo sancionador, para que possa se prosseguir ao terceiro capítulo deste trabalho, no qual será analisado o assunto especificamente no tocante aos processos administrativos sancionadores dentro do IBAMA.

2.1 OS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A Lei que rege os processos administrativos na esfera federal, Lei 9.784/99, determina que o processo administrativo federal deve observar os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (FILHO, 2019, p. 1364).

Conforme explica José dos Santos Carvalho Filho, a prescrição é fato jurídico que decorre do Princípio da estabilidade das relações jurídicas ou, como também denominado, princípio da segurança jurídica. O autor explica que tal princípio se desdobra em dois braços, um destes denomina-se a *perspectiva da certeza*, acerca das normas e relações jurídicas e, por outro lado, a *perspectiva da estabilidade*, que diz respeito à consolidação dos atos da administração pública (FILHO, 2019, p. 1364).

Os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança foram positivados no ordenamento jurídico brasileiro por meio do art. 54, da Lei nº 9.784, de 29.1.1999, apontando que “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”. Assim, do decurso do tempo e da boa-fé do administrado, consolidam-se os efeitos dos atos a fim da estabilidade jurídica das relações na sociedade

O art. 30 da LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-lei nº 4.657/1942, dispõe que o Estado é encarregado de aumentar a segurança jurídica na aplicação das leis, valendo-se para tanto de instrumentos como súmulas, regulamentos, portarias, dentre outros.

A segurança, a estabilidade e a previsibilidade são essenciais para o andamento das relações jurídicas e são valores inerentes ao Estado Democrático de Direito. Não é razoável que o poder de punir do Estado seja ilimitado no quesito temporal, uma vez que a inércia estatal gera insegurança aos administrados, esse poder deve ser restrito, o que é feito também através do instituto da prescrição.

O Doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, explana que o Princípio da Eficiência, previsto na Constituição Federal no caput do art. 37, relaciona-se com o dever da administração de prestar ao administrado serviços de maneira célere, aponta o autor:

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. 91 Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto (FILHO, 2019, p. 108).

A Emenda Constitucional nº 45/2004 introduziu ao texto de maneira expressa a previsão do direito do administrado de ter suas demandas solucionadas em um tempo razoável, adicionando ao inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição que: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (BRASIL, 1988).

Alexandre Mazza aponta que o intento da positivação de tal previsão na Constituição Federal seria o de coibir medidas que prolongam *ad infinitum* o processo, etapas desnecessárias, atos protelatórios, prazos excessivamente dilatados e o silêncio administrativo injustificado (MAZZA, 2019).

Isto posto, a razoável duração do processo foi inserida no rol dos direitos fundamentais previstos na Carta Magna, para asseverar que não pode a administração prolongar demasiadamente e injustificadamente o período do qual dispõe para exarar decisões e dar deslinde a causas, a fim de prestar a jurisdição. Para tanto, relacionado ao princípio da razoável duração do processo, vale-se também do instituto da prescrição para limitar o poder estatal.

A aplicação destes princípios ao processo administrativo sancionador auxilia na compreensão do porquê da existência do instituto da prescrição e os fundamentos para sua subsistência, uma vez que se compreende a necessidade de garantir a segurança e a previsibilidade, bem como limitar temporalmente a possível extensão dos procedimentos instaurados.

2.2 A PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Os institutos da Prescrição e da Decadência são originariamente do Direito Privado, instituídos para pôr termo de tempo ao direito, conforme leciona Ubaldo Caldas, sendo importados para o Direito Público (CALDAS, 2003. p. 474).

O artigo 37, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estatui que a lei estabelecerá os prazos de prescrição (BRASIL, 1988). A prescrição pode ser entendida em termos gerais como a perda da pretensão, possuindo vários ângulos de análise, significa de modo geral que se transcorreu tempo além do razoável e necessário para o exercício de direitos ou do poder punitivo estatal previstos em Lei.

No direito administrativo, explica Hely Lopes Meirelles que a prescrição denota:

o escoamento dos prazos para interposição de recurso no âmbito da Administração, ou para a manifestação da própria Administração sobre a conduta de seus servidores ou sobre direitos e obrigações dos particulares perante o Poder Público (LOPES MEIRELLES, 2004).

Assim, no âmbito do direito administrativo, falar em prescrição é falar em prazos extintivos, sendo estes subdivididos em três tipos, a prescrição propriamente dita, a decadência e a preclusão. Carvalho Filho ratifica que:

A prescrição tem por objeto a pretensão (art. 189, Código Civil), normalmente formalizada por meio da ação; portanto, não atinge, de forma direta, o direito material. A decadência (art. 207, Código Civil), por sua vez, incide sobre direitos potestativos, quando a lei ou a vontade fixam determinado prazo para serem exercidos; não o sendo, extingue-se o próprio direito material. A preclusão, por fim, é instituto eminentemente processual e representa a perda da oportunidade de ser praticado certo ato processual em virtude de o interessado não o ter praticado no período estabelecido (FILHO, 2019, p. 1347).

A prescrição e a decadência são institutos diferentes, levando em consideração os efeitos que irão produzir em uma relação jurídica. Apontam Marcos Ehrardt Junior e Ricardo Schneider Rodrigues, citando Agnelo Amorim Filho, que estariam sujeitos à prescrição apenas aqueles direitos que ensejassem ações de natureza condenatória, aquelas nas quais existe o objetivo de impor o cumprimento de uma prestação a outrem” (RODRIGUES e JUNIOR, apud AMORIM FILHO, 2018, p. 97), sendo assim, a “prescrição é a extinção da pretensão à prestação devida.” (RODRIGUES e JUNIOR, apud GONÇALVES, 2018, p. 97).

Já a decadência, depende da existência de direitos potestativos, ou seja, direitos “sem pretensão” ou sem prestação, impassíveis de violação. Estes dão origem às ações de natureza constitutiva ou desconstitutiva, diferentemente de direito à prestação, na qual o titular do direito depende da cooperação de sujeito passivo “[...] nos direitos potestativos, esse exercício independe de qualquer ato do sujeito passivo na medida em que não há prestação a ser por este cumprida.” (RODRIGUES e JUNIOR, apud THEODORO JUNIOR, 2018, p. 97). Assim, a decadência seria a verdadeira extinção do direito e não apenas do direito de ação.

Para este trabalho, o intuito é analisar o instituto da prescrição na perspectiva de norma limitadora da atuação estatal, na sua concepção como prazo extintivo para a atuação da administração através do seu poder de polícia em processos administrativos sancionadores ambientais. Para resguardar os direitos do administrado à razoável duração do processo e estabilidade das relações jurídicas, foi incorporada às normas de direito administrativo a previsão da prescrição.

Tal instituto prestigia o princípio da segurança nas relações jurídicas e, assim, confere garantia do indivíduo ou pessoa jurídica contra eventuais comportamentos maculados de excesso de poder ou desvio de finalidade (FILHO, 2019, p. 192).

No que tange o processo administrativo sancionador, podemos identificar a fixação de três modalidades distintas para aplicar-se o instituto da prescrição, identificados nos art. 1º e 1º-A da Lei 9.873/99, sendo estes: a prescrição da pretensão punitiva, a prescrição intercorrente e a prescrição da pretensão executória. Discorrer-se-á separadamente sobre cada um nos tópicos a seguir, além das causas de interrupção da prescrição.

2.2.1 Prescrição da Pretensão Punitiva

A administração pública é dotada de poder coercitivo, podendo aplicar punições, de maneira análoga ao direito penal, que exerce o *ius puniendi* através do exercício de seu poder de polícia. No entanto, tal poder punitivo não é “interminável”, a pretensão esgota-se com o tempo, frente a inércia do Estado. Portanto, transcorrido o prazo legal para o seu exercício, sucede-se a prescrição de tal pretensão.

Desta maneira prevê a Lei 9.873/99, a qual foi promulgada com o intento de fixar os prazos de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, no âmbito do processo administrativo sancionador, *in verbis*:

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 (BRASIL, 1999).

A mesma previsão encontra-se no Decreto 6.514/08 que estrutura o processo administrativo ambiental sancionador:

Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado (BRASIL, 2008).

José dos Santos Carvalho Filho sustenta que esta é a única forma de extinção, **de fato**, da pretensão punitiva no âmbito da administração pública, que perde a sua prerrogativa de punir o administrado por infração que tenha praticado. Aponta o autor que o verbo “prescrever” foi empregado de maneira precisa no dispositivo legal supramencionado (FILHO, 2019, p. 1349).

Logo, depreende-se que no processo administrativo ambiental sancionador, como os que tem curso no IBAMA, a contar da prática do ato infracional ou, no caso de infração permanente ou continuada, da data em que houver cessado a infração, a administração pública dispõe do prazo de 5 (cinco) anos para exercer a sua pretensão punitiva.

Para exame do entendimento jurisprudencial acerca do tema, citam-se como exemplo alguns julgados proferidos pelos egrégios tribunais brasileiros:

TRIBUTÁRIO. MULTA ADMINISTRATIVA. DESMATAMENTO. PRESCRIÇÃO. LEI 9873/99. OCORRÊNCIA. INFRAÇÃO INSTANTÂNEA. 1. Nos termos do que dispõe a Lei 9873/99, no seu 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. 2. A conduta imputada ao executado - corte raso em área de reserva legal- tem consumação instantânea uma vez que o seu efeito não se prolonga no tempo. 3. **Hipótese na qual houve o decurso de prazo superior a cinco anos entre a prática da infração ambiental e a lavratura do auto de infração, encontrando-se prescrita a pretensão punitiva da administração.**” (g.n.)

(TRF-4 - APL: 50065789320164047206 SC 5006578-93.2016.4.04.7206, Relator: ALEXANDRE GONÇALVES LIPPEL, Data de Julgamento: 18/12/2019, PRIMEIRA TURMA).

E M E N T A EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITOS INFRINGENTES. IBAMA. MULTA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO AUTO DE INFRAÇÃO. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE DO INFRATOR PELO PRÓPRIO ÓRGÃO AMBIENTAL. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. APELAÇÃO PREJUDICADA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS.

1. Os embargos de declaração são cabíveis apenas quando presente alguma das hipóteses previstas no art. 1.022 do novo Código de Processo Civil. 2. Com o fito de correção de rumo do julgamento do apelo, em melhor reflexão da matéria aqui ventilada, bem como atentando-se para a petição e documentos juntados aos autos pelo embargante, informando que, em 21.10.2019, a Coordenação do Processo Sancionador Ambiental do IBAMA reconheceu a prescrição da pretensão punitiva do auto de infração nº 520607/D, declarando a extinção da punibilidade do infrator, confiro efeitos infringentes aos declaratórios e reavalio a controvérsia travada neste feito. 3. Trata-se de ação em que se busca a anulação do Auto de Infração nº 520607-D e dos Termos de Apreensão, Depósito e Embargo/Interdição nº 412005, 412006, 412007, 412008-C, lavrados pelo IBAMA, em razão de o autor, supostamente, manter em cativeiro aves da fauna silvestre nativa brasileira em desacordo com a licença outorgada pela autoridade competente; subsidiariamente, o autor requer a redução da multa para o valor de R\$ 26.675,00 (vinte e seis mil, seiscentos e setenta e cinco reais). 4. De acordo com a decisão proferida pelo Coordenador Substituto da COPSA/CIAM, o autuado foi notificado acerca do julgamento recorrível de 1ª instância em 27.05.2011, sendo que após essa data não houve a produção de nenhum ato voltado à apuração do fato infracional, mas apenas a expedição da decisão recursal em 18.01.2016 e a notificação do autuado em 01.06.2016. 5. Considerando que a decisão recursal é irrecurrível e, por isso, não pode ser aproveitada como um marco interruptivo da prescrição, **o órgão reconheceu o transcurso de prazo superior a cinco anos entre a ciência pelo autuado da primeira decisão e a notificação do julgamento definitivo na esfera administrativa, nos termos do artigo 1º da Lei 9.873/99.** 6. O IBAMA, de ofício, reconheceu a prescrição da pretensão punitiva do auto de infração e, conseqüentemente, a insubsistência da multa discutida nos autos, de modo que foi o órgão ambiental quem deu causa ao ajuizamento da presente demanda e deverá arcar com o pagamento dos honorários sucumbenciais, fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa atualizado até 200 salários-mínimos, e em 8% (oito por cento) sobre o valor da causa atualizado, no que exceder, nos termos do art. 85, §§ 3º e 5º do Código de Processo Civil. 7. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para julgar prejudicada a apelação do IBAMA. (g.n)

(TRF-3 - ApCiv: 50144244320184036100 SP, Relator: Desembargador Federal DENISE APARECIDA AVELAR, Data de Julgamento: 03/07/2020, 3ª Turma, Data de Publicação: e - DJF3 Judicial 1 DATA: 08/07/2020).

É possível verificar que os tribunais brasileiros reconhecem a prescrição da pretensão punitiva da administração pública nos termos da Lei 9.783/99, no interregno de 5 (cinco) anos mediante a inércia estatal, após a constatação da prática de infração ambiental. Acerca do

reconhecimento da prescrição no processo, a Lei 9784/99 em seu art. 53 preceitua que é dever da administração, de ofício, reconhecer a prescrição.

Para melhor assimilação do conceito da prescrição da pretensão punitiva da administração pública, têm-se que, do momento apontado como aquele no qual se consolidou a infração, ou seja, do momento que constatou-se a prática da infração, a administração possui um prazo determinado por lei para exercer o seu poder de polícia e autuar o administrado.

Por exemplo, observou-se que o cidadão realizou a prática desmatamento por corte raso de árvores sem autorização ¹²no dia 1º de janeiro de 2015. Desta maneira, passados exatos 5 (cinco) anos daquela data, caso a administração pública não tenha instaurado processo administrativo com fim de apurar a conduta, perde a pretensão para fazê-lo. Não poderá mais o Estado apurar ou punir a conduta, extinguindo-se o *ius puniendi*.

Assim, este instituto presta-se a limitar o poder estatal, considerando o Estado Democrático de Direito, tendo em vista a relevância de observar-se o devido processo legal, a razoável duração do processo e a segurança jurídica do administrado, no âmbito do exercício do poder de policial ambiental, expirado o prazo e extingue-se a pretensão, a partir da inércia do titular em exercê-la no tempo previsto.

A Lei Federal 9.873/99 prevê que, caso a conduta infracional constitua crime, o prazo prescricional será regido pela Lei Penal. Destaca Romeu Thomé:

Oportuno observar, entretanto, que se o fato objeto da infração também constituir crime, a prescrição (decadência) reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.¹⁰ Nesses casos, para a definição do prazo decadencial será necessário verificar o tipo penal do ato cometido para, a partir do máximo de pena privativa de liberdade cominada ao crime, aplicar os prazos previstos no artigo 109 do Código Penal (THOMÉ, 2013).

Em que pese a redação dos art. 21 a 23 do Decreto 6.514/08 utilizem o termo prescrição para todos os conceitos apresentados, alguns doutrinadores entendem que o caput do art. 21 trata-se, de fato, de prazo decadencial. Estipula um prazo por meio do qual decairá o direito da Administração Pública de apurar infração ambiental, prazo que se dá em 5 (cinco) anos contado da prática do ato ou do dia em que tiver cessada a prática de ato permanente ou continuado (COSTA e SOARES, 2020, p. 10).

De mesma maneira entenderam o Sr. Min. Mauro Campbell, asseverando que o prazo instituído pelo art. 1º da Lei 9.873/99 é decadencial e não prescricional, no julgamento do REsp 1.102.193/RS, na decisão assentada em 09 de dezembro de 2008, vejamos:

¹² A infração de desmatamento por corte raso de árvores está previsto no art. 52 do Decreto Federal 6.514/08, com multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) por hectare ou fração (BRASIL, 2008).

b) Lei n. 9.873/99. A partir de 24.11.1999, as hipóteses em comento ficam sujeitas à regência da Lei n. 9.873, cujo art. 1º encontra-se assim redigido: 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. Longe de dirimir controvérsias, esse dispositivo apenas faz multiplicá-las. Uma passada d'olhos apressada por sua redação levaria o leitor a crer que se trata de prazo prescricional, ou seja, prazo relativo à cobrança das penalidades aplicadas em razão do exercício de poder de polícia (como é o caso das multas administrativas). Essa já foi, inclusive, a orientação adotada em alguns julgados da Primeira Turma do STJ (...)Esse resultado não resiste a uma análise mais criteriosa do dispositivo. É que o art. 1º da Lei n. 9.873/99 deixa claro que os cinco anos nele previstos referem-se não à ação de cobrança das penalidades aplicadas, mas sim à investigação do cometimento da infração em si. Note-se que a lei é cristalina ao afirmar que a ação a que faz menção é a que objetiva "apurar infração à legislação em vigor". Se assim é, o que a Lei n. 9.873/99 instituiu foi verdadeiro prazo decadencial para constituição de crédito que advém do exercício do poder de polícia. Como explica Gustavo Kloh, "[a] aplicação do prazo decadencial se daria quando fosse constatada a existência de um direito potestativo, ou seja, um direito que fosse exercido por meio de uma conduta do próprio titular" (Prescrição e decadência no Código Civil. In: Gustavo Tepedino (coord.), A Parte Geral do novo Código Civil - Estudos na perspectiva civil-constitucional, 2007, p. 452). (REsp 1.102.193/RS. 2008).

Desta forma, o Ex. Ministro entende que a prescrição da pretensão punitiva, ou prescrição quinquenal, nos termos do art. 1º da Lei 9.873/99 se refere a prazo decadencial para a apuração do cometimento da infração ambiental e da devida constituição do crédito não tributário. Vale ressaltar que o Ministro foi voto vencido neste julgamento.

Aqui, cabe o questionamento, por se tratar de prazo decadencial e não prescricional, em tese, não se contabilizariam os marcos interruptivos, uma vez que é entendimento consolidado que prazo decadencial não sofre interrupções¹³. Tratando-se de prazo corrido do qual a administração pública dispõe para instaurar processo de apuração após a detecção de infração ambiental. No entanto, a Lei Federal 9.873/99 e o Decreto 6.514/08 apontam marcos que interrompem a contagem deste prazo de cinco anos, ponto que será tratado em tópico a seguir.

Vale acentuar aqui, nos termos do que dispõe o §4, art. 21 do Decreto 6.514/08, que a prescrição da pretensão punitiva da administração pública não afeta a responsabilidade civil pela reparação do dano ambiental, uma vez que a responsabilidade civil ambiental no Brasil está sujeita a um regime próprio e específico, autônomo em relação ao regime comum do direito civil e do direito administrativo.

¹³ O art. 207 do Código Civil aponta que salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição (BRASIL, 2002).

A reparação civil pelo dano ambiental rege-se pela ótica da responsabilidade objetiva, independentemente de culpa do agente. Ainda, a reparação cível pelo dano ambiental é imprescritível, Assentado entendimento por Álvaro Luiz Varley Mirra, o qual afirma que:

Somente estão sujeitas à prescrição as pretensões relativas a direitos patrimoniais e alienáveis. As pretensões relacionadas a direitos que são emanções imediatas ou se referem ao modo de ser da personalidade (direito à vida, liberdade, honra) e as concernentes à tutela de bens públicos de uso comum, diversamente, não estão sujeitas à prescrição (MIRRA, 2019, p. 47).

Assim, de maneira que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito difuso coletivo fundamental do cidadão, a obrigação **cível** da reparação de dano que lhe tenha sido causado é imprescritível.

2.2.2 Da Prescrição Intercorrente

A denominada prescrição intercorrente está prevista no §1º, art.1º da Lei 9.783/99. Nos termos deste dispositivo, a prescrição intercorrente consolida-se sobre o procedimento administrativo paralisado por mais de 3 (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 (BRASIL, 1999).

Kristian Rodrigo Pscheidt, citando Elody Nassar aponta que a partir do dispositivo supramencionado, inferem-se os requisitos **cumulativos** necessários para a decretação da prescrição intercorrente: a) início do procedimento administrativo, pela citação válida do indiciado ou acusado; b) paralisação do feito por mais de três anos; c) inoccorrência de ato inequívoco, que importe apuração do fato; e d) ausência de julgamento ou despacho (NASSAR, apud PSCHIEDT, 2020, p. 294).

Assim, transcorridos 3 (três) anos após instaurado o processo administrativo sancionador, sem que haja movimentação com finalidade de apuração dos fatos e conclusão do feito, este deverá ser extinto e arquivado.

Explana Carlos Roberto Gonçalves que a prescrição intercorrente ocorre quando o autor, de processo já iniciado, permanece inerte, de forma continuada e ininterrupta, durante lapso temporal suficiente para a perda da pretensão. Explicam, Elaine Harzheim Macedo e Carla Harzheim Macedo que:

Em que pese a prescrição seja um instituto do direito material, regulada pelo Código Civil e outras leis extravagantes, a prescrição intercorrente pode ser vista como um instituto de caráter híbrido, pois ela só incide quando já instaurado o processo (de

execução, leia-se), havendo, até por falta de positivação distinta, que se valer, quanto ao prazo, da lei substantiva (MACEDO e MACEDO, 2014, p. 178).

Tal entendimento foi firmado no Superior Tribunal de Justiça por meio do julgamento do Tema Repetitivo nº 328, neste foi fixada a tese de que “é de três anos o prazo para a conclusão do processo administrativo instaurado para se apurar a infração administrativa ('prescrição intercorrente').” (BRASIL, 2010).

O STJ delimitou tal tese no âmbito do julgamento do Resp. nº 1.115.078 - RS (2009/0074342-0), sob relatoria do Ministro Castro Meira. O Recurso Especial em questão foi interposto pelo IBAMA, o qual defendia a ideia de que o prazo prescricional para a cobrança de multas por infrações administrativas ao meio ambiente seria vintenário, segundo o art. 177 do Código Civil de 1916, e não quinquenal, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32, como apontado na decisão recorrida.

Em seu voto, o Exímio Ministro aponta que antes de promulgada a Lei 9.873/99, o Decreto 20.910/32 aplicava-se por isonomia por falta de regra específica para regular esse prazo prescricional ao processo administrativo sancionador, no entanto, a infração sob análise teria sido praticada no ano de 2000. Assim, o Relator fez um apanhado de considerações e análises acerca da Lei 9.873/99 e dos prazos prescricionais nela previstos. Ao final, elenca um conjunto de conclusões, sendo uma destas a firmada na tese nº 328 supramencionada. Assevera o Magistrado que:

Em resumo, a Lei 9.873/99, modificada pela Lei 11.941/09, determinou a observância de três prazos: (a) cinco anos para a constituição do crédito por meio do exercício regular do Poder de Polícia - prazo decadencial, pois relativo ao exercício de um direito potestativo; (b) três anos para a conclusão do processo administrativo instaurado para se apurar a infração administrativa - prazo de "prescrição intercorrente"; e (c) cinco anos para a cobrança da multa aplicada em virtude da infração cometida - prazo prescricional (STJ, Resp. nº 1.115.078 - RS (2009/0074342-0), DJE 06/04/2010).

Percebe-se que a prescrição intercorrente se refere verdadeiramente à preclusão da oportunidade da administração pública de dar seguimento ao processo administrativo instaurado. A preclusão, por fim, é instituto eminentemente processual e representa a perda da oportunidade de ser praticado certo ato processual em virtude de não ter sido praticado no período estabelecido (FILHO, 2019, Pág. 1347).

No que concerne o entendimento jurisprudencial do tema, colacionam-se aqui alguns entendimentos:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. MULTA. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. ART. 1º, § 1º, DA LEI 9.873/99. ART. 21, § 2º, DO DECRETO 6.518/2008. DECURSO DE PRAZO SUPERIOR A CINCO ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. AUSÊNCIA DE CAUSA INTERRUPTIVA. LEVANTAMENTO DO EMBARGO. DEMORA EXCESSIVA NA CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. 1. Diferentemente do dano ambiental, cuja pretensão de reparação civil é imprescritível (RE 654.833-RG, STF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Sessão Virtual, Ata de Julgamento nº 10, de 20/04/2020. DJE nº 104, divulgada em 28/04/2020 e publicada em 29/4/2020), as sanções administrativas, de natureza pecuniária, derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, são alcançadas pelo instituto da prescrição. 2. Nos termos do art. 1º da Lei 9.873/99, prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação vigente, tendo o **§ 1º do mesmo dispositivo consignado que "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 (...)", regras reproduzidas pelo art. 21, caput, e § 2º, do Decreto nº 6.514/2008.** 3. Consoante interpretação permitida pelas causas interruptivas trazidas pelo art. 2º da Lei nº 9.873/99, não é qualquer ato/despacho que tem como consequência interromper o prazo prescricional, sendo imprescindível que seja revestido de cunho instrutório, direcionado à "apuração do fato" (II). 4. Hipótese em que, entre a apresentação de parecer instrutório e a última movimentação do processo para julgamento em primeira instância, não houve nenhum marco interruptivo do prazo prescricional. Desconstituído o caráter instrutório dos despachos inseridos nos processos administrativos, porquanto não se amolda ao previsto na Lei 9.873/99, nem representa, a rigor, nenhum ato inequívoco que importe em apuração dos fatos, nos termos do art. 2º, II, do mesmo diploma legal, fica configurada a prescrição da pretensão punitiva do Estado na esfera administrativa. 5. A demora excessiva e injustificada da Administração na conclusão do processo administrativo permite o levantamento do termo de embargo incidente sobre a atividade do autuado, o qual não pode ficar de à mercê do Poder Público, sem definição de sua situação em prazo razoável. (REO 0002375-57.2015.4.01.3500/GO, Desembargador Federal Souza Prudente, Juiz Federal Waldemar Claudio de Carvalho (Conv.), Quinta Turma, e-DJF1 p.911 de 18/11/2015) 6. Apelação e remessa oficial a que se nega provimento." (g.n.) (TRF-1 - AC: 10007192520184013603, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, Data de Julgamento: 10/06/2020, QUINTA TURMA).

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IBAMA. MULTA AMBIENTAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO SEM MOVIMENTAÇÃO POR PERÍODO SUPERIOR A TRÊS ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE TRIENAL. LEI Nº 9.873/1999. SENTENÇA MANTIDA. 1. Quanto ao exame da ocorrência da prescrição no âmbito do processo administrativo, a Lei nº 9.873/1999 determina que: [...]. § 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. 2. Sobre o tema, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça confirma a incidência do referido instituto. Verbis: A Lei 9.873/99, que estabelece o prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal direta e indireta, prevê em seu art. 1º, § 1º, que 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, ou seja, prevê hipótese da denominada prescrição intercorrente.[...].. (AgRg no AREsp 613.122/SC, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em

10/11/2015, DJe 23/11/2015) 3. Assim, com a paralisação do processo administração por período superior a 03 (três) anos, não há dúvida da incidência da prescrição intercorrente trienal, prevista no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999. 4. Apelação não provida. (TRF-1 - AC: 00053139020184013800, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JOSÉ AMILCAR MACHADO, Data de Julgamento: 20/07/2021, SÉTIMA TURMA, Data de Publicação: PJe 29/07/2021 PAG PJe 29/07/2021).

Vale ressaltar que a Lei 9.873/99, analisada no trabalho em questão, é diploma legal de âmbito federal, assim, a aplicação do instituto da prescrição intercorrente aos processos administrativos em nível estadual depende de previsão legal específica elaborada pelo ente, entendimento que foi firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Resp. 1665220/DF, pela Relatoria do Ministro Gurgel Faria, no qual restou assentado que os termos do Decreto 20.910/1932 e da Lei 9.873/99 não se aplicam às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios.

Bruna Tinoco de Melo elaborou artigo no qual aponta que vários autos de infração são lavrados em âmbito estadual e municipal lastreados nos termos do art. 6.514/08, assim, não permitir a aplicação da prescrição intercorrente aos processos administrativos no prazo de 3 (três) anos, no mesmo sentido do que prevê este mesmo diploma legal causa insegurança jurídica ao administrado. Afirma a autora que afastar a prescrição intercorrente administrativa em processos que correm nas esferas estaduais e municipais, seria invalidar a própria instauração destes, uma vez que a administração pública estaria validando o diploma legal apenas parcialmente (MELO, 2021).

Assim, nos termos do que apontou a autora, como são lavrados auto de infração em âmbito estadual e municipal, tendo como fundamento o Decreto Federal 6.514/08, no entanto, não se permite que as regras de prescrição previstas pelo mesmo diploma legal sejam utilizadas nos processos administrativos que correm junto a estes entes da federação.

A prescrição administrativa intercorrente é aquela que incide sobre o processo administrativo em curso junto ao órgão consolidando-se no prazo de 3 (três) anos, originada com o intuito de coibir a inércia da administração pública para apurar e julgar ilícitos administrativos, de maneira a não prolongar *ad eternum* os procedimentos pelos quais é responsável. Após detectada a infração ambiental e instaurado o procedimento administrativo para a sua apuração, a autoridade encarregada da instrução e julgamento do processo não pode deixar que se passem 3 (três) anos sem qualquer movimentação nos autos a fim de apurar a conduta, instruir o processo, notificar o autuado e julgar a causa.

2.2.3 Da Prescrição da Pretensão Executória

Outra forma de “colocar fim” à pretensão do Estado de punir o administrado consista na prescrição da pretensão executória. Esta ocorre após finalizado o processo administrativo sancionador e transitada em julgado a decisão que homologou auto de infração e aplicou penalidade ao interessado. Caso a autoridade não logre êxito em conduzir as etapas necessárias para dar efeito à sanção aplicada ao administrado no prazo previsto em Lei, perderá a pretensão para cobrar o cumprimento da mesma.

O prazo para o exercício da pretensão executória é de 5 (cinco) anos e começa a contar a partir da sentença administrativa transitada em julgado. Assim, o agente ambiental no momento da fiscalização indica a penalidade a ser aplicada, a autoridade julgadora homologa o auto de infração e confirma, ou altera, a sanção e, após trânsito em julgado desta decisão, o órgão dispõe de cinco anos para tomar as providências necessárias para a execução da medida sancionatória imposta.

Por exemplo, no caso da aplicação de penalidade de multa, após o interregno previsto em Lei, caso a instituição não tenha inscrito o autuado no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) e cobrado o pagamento via ação judicial de execução fiscal perde-se a oportunidade de cobrar o crédito.

A prescrição também constitui forma de extinção do crédito não tributário. O Superior Tribunal de Justiça se pronunciou acerca do tema no julgamento do RESP 1.112.577/SP, no qual, apontou-se que tem reconhecido que é de cinco anos o prazo para a cobrança da multa aplicada ante infração administrativa ao meio ambiente, nos termos do Decreto n.º 20.910/32 e, ainda, a Corte Cidadã ratifica que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, consagração do princípio universal da *actio nata*, ou seja, o momento em que restou devidamente constituído o crédito não tributário.

Desta forma, tratando-se 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. O crédito deve estar definitivamente constituído para que possa ser cobrado, logo, após findo o procedimento administrativo mediante sentença transitada em julgado. Em vários outros julgados o Tribunal se pronunciou de mesma forma, como no AgRg

no REsp 1939391 SC 2021/0155557-3¹⁴, de 02/03/2022, pela relatoria do Ministro Olindo de Menezes e no AgInt no AgRg no AREsp 607066 ¹⁵DF 2014/0264332-9, de 23/04/2021, pela relatoria da Ministra Maria Isabel Gallotti.

Acerca da prescrição da pretensão executória, também foi firmado o enunciado sumular nº 467 pelo Superior Tribunal de Justiça, a qual dispõe que:

Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental (BRASIL, 2010).

No que tange tal entendimento, colacionam-se aqui alguns julgados das cortes brasileiras, para fins de entendimento de como vem sendo aplicada na prática:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO DE MULTA AMBIENTAL. INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DO CRÉDITO EXEQUENDO. I - Na origem, o Município de São Paulo ajuizou execução fiscal visando à satisfação de crédito oriundo da aplicação de multa ambiental. Oposta exceção de pré-executividade pela executada, o Juízo de primeira instância afastou a alegação de prescrição. No Tribunal a quo, a sentença foi reformada para decretar a prescrição considerando que houve inércia igual ou superior a cinco anos. II - **O Superior Tribunal de Justiça fixou entendimento de que o termo inicial do lapso prescricional para execução de multa ambiental se dá após o término do processo administrativo. Nesse sentido, o Enunciado Sumular n. 467/STJ: "Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental."** III - O crédito exequendo tornou-se exigível somente após o julgamento definitivo do recurso administrativo interposto pela recorrida. IV - Conforme consta dos autos, a certidão de fl. 127 (transcurso in albis do prazo recursal) foi tornada ineficaz, tendo o Fisco acostado prova de que houve o efetivo conhecimento do recurso administrativo interposto pela recorrida, que foi decidido em seu mérito. Nesse momento, encerrou-se a fase administrativa, em fevereiro de 2015 (publicação em 12/2/2015), conforme documento juntado pela própria recorrida (fl. 128). V - Antes de transcorrido o lustro após referida decisão definitiva, foi ajuizada a execução fiscal (22/1/2016), tendo sido proferido despacho determinando a citação em 12/2/2016, de modo que não há falar em prescrição do crédito exequendo. VI - Agravo interno improvido. (STJ, AgInt no AREsp 1498642/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2019, DJe 03/10/2019) EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDA ATIVA. ADMINISTRATIVO. MULTA. PRAZO PRESCRICIONAL. 1. A inscrição do crédito na dívida ativa da União não modifica sua natureza. O prazo prescricional continua sendo o previsto na lei que disciplina a natureza do crédito. 2. A prescrição para a cobrança de multa administrativa é de cinco anos, prevista no art. 1º do Decreto 20.910/32, em observância ao princípio da simetria, não cabendo invocação das disposições do Código Civil ou do Código Tributário Nacional. Precedentes. 3. Recurso especial provido (REsp 946.232/RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 18.9.07).

¹⁴ Neste Agravo Regimental, o Ministro Olindo Menezes determinou que o termo inicial para contagem do prazo da prescrição da pretensão executória é a data do trânsito em julgado para a acusação, e não para ambas as partes, prevalecendo a interpretação do art. 112, I, do Código Penal mais benéfica ao condenado (BRASIL, 2022).

¹⁵ No mesmo sentido decidiu a Ex. Ministra Maria Isabel Gallotti, pela incidência da prescrição da pretensão executória, apontando como termo inicial para a contagem do prazo a sentença transitada em julgado (BRASIL, 2021).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. APLICABILIDADE DO DECRETO 20.910/32. 1. "Segundo a jurisprudência 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 n. 20.910/32. Em virtude 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" (AgRg no Ag 842.096/MG, 2ª Turma, Relator Ministro João Otávio de Noronha DJ de 25.6.2007). 2. Agravo Regimental não provido (AgRg no AG 889.000/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJ de 24.10.07).

Logo, em um caso no qual o agente ambiental tenha aplicado ao administrado multa no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no entanto, ao final do processo administrativo a autoridade tenha homologado o auto de infração, alterando o valor da sanção para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). A partir do trânsito em julgado desta decisão, o órgão possui o prazo de 5 (cinco) anos para propor ação judicial de execução fiscal da dívida, para cobrar o efetivo pagamento do valor pelo autuado, via exercício da jurisdição estatal.

No entanto, caso o interessado interponha recurso no prazo legal previsto, não se inicia a contagem do prazo da prescrição da pretensão executória, devendo aguardar-se a decisão da autoridade de segunda instância. Caso a autoridade de segunda instância novamente homologue o AI e mantenha a penalidade de multa, a começar da data do trânsito em julgado desta segunda decisão é que contabiliza-se os 5 (cinco) anos para prescrever o crédito não tributário.

Apenas após o trânsito em julgado, tornada definitiva a decisão que constituiu o crédito, pode ser iniciado o cômputo do prazo quinquenal para a devida cobrança da sanção.

No que concerne a responsabilização penal pelo dano ambiental, o Supremo Tribunal Federal irá decidir acerca da possibilidade da incidência da prescrição da pretensão executória nos casos em que a penalidade foi convertida em prestação pecuniária. O tema objeto de recurso extraordinário com agravo, que, por unanimidade, teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual referente ao Tema 1.194.

No caso específico em análise, o denunciado foi condenado a 6 (seis) meses de detenção por construir indevidamente no interior de Área de Preservação Permanente (APP), pena que foi convertida em prestação pecuniária. O condenado alegou dificuldades financeiras e o Ministério Público Federal foi intimado a cumprir a obrigação às custas do devedor. No entanto, a Justiça Federal reconheceu a prescrição da pretensão executória, com o argumento de que a conversão da obrigação de fazer em perdas e danos em favor do exequente, resultando em dívida pecuniária, é prescritível, ainda que oriunda de obrigação reparatória ambiental. O Ministério Público recorreu ao Supremo Tribunal Federal, alegando que a proteção ao meio

ambiente e a sua reparação é imprescritível e que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível.

A prescrição da ação, no entanto, diversamente do que ocorre com a decadência do direito, estará sujeita a causas suspensivas e interruptivas de seu curso (SILVEIRA e OLIVEIRA, 2022. p. 149). Acerca da contabilização dos marcos interruptivos da prescrição, tratar-se-á do tema no tópico seguinte.

2.3 DOS MARCOS INTERRUPTIVOS DA PRESCRIÇÃO

A partir da compreensão do texto da Lei 9.873/99, constatam-se também as causas que interrompem a contagem do prazo para a incidência da prescrição no processo administrativo, sendo as previstas no art. 2º como:

A notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; pela decisão condenatória recorrível; por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal (BRASIL, 1999).

Logo, verificadas quaisquer das movimentações processuais indicadas no dispositivo supramencionado, susta-se a contagem do prazo para a perda da pretensão punitiva estatal. Todavia, a jurisprudência pátria pormenoriza e regulamenta a maneira precisa de aplicar-se o instituto.

Entendem os Tribunais brasileiros que movimentações nos autos que não importem na real apuração do fato, na instrução do feito ou na notificação do interessado, como despachos de mero expediente, não possuem o condão de interromper o prazo prescricional, vejamos:

[...] 2. **Importante frisar que o simples encaminhamento do procedimento administrativo para realização da instrução, por constituir mero ato de expediente que impõe a lógica procedimental, não tem, em verdade, o condão de interromper o prazo prescricional**, vez que não se encaixa às hipóteses previstas no art. 2º da Lei 9.873/99. 3. Assim, extrapolado o período de 3 (três) anos previsto no § 1º, do art. 1º, da Lei 9.873/1999 entre a defesa apresentada pela Administrada (24.04.2000) e o despacho que determinou a sua notificação para fins de apresentação de alegações finais (29.04.2004), forçoso reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente da pretensão punitiva da Administração. Precedente. Prejudicado a análise dos demais pedidos. 4. Recurso adesivo provido, para, reconhecida a prescrição intercorrente, declarar a nulidade do procedimento administrativo, bem como das penalidades dele decorrentes. (TRF da 1ª Região, 5ª T., v.u., AC 0052558-44.2011.4.01.3800, rel. Des. Fed. Kassio Nunes Marques, j. em 16/03/2015, e-DJF1 25/03/2015, p. 243. No mesmo sentido: TRF da 1ª Região, 5ª T., v.u., AC 0029276-18.2008.4.01.3400, rel. Des. Fed. Kassio Nunes Marques, j. em 12/05/2014, e-DJF1 23/05/2014, p. 326).

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IBAMA. \MULTA AMBIENTAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO SEM MOVIMENTAÇÃO POR PERÍODO SUPERIOR A TRÊS ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE TRIENAL. LEI No 9.873/1999. SENTENÇA MANTIDA. [...] Assim, em que pese o IBAMA tenha alegado que foi proferido despacho para impulsionar os autos administrativos, observo que a alegada tramitação apenas consistiu em despacho de mero expediente, sem caracterização de ação para apuração do fato ou de decisão proferida em razão do recurso interposto. (TRF da 1ª Região, 7ª T., v.u., AC 0002272-70.2017.4.01.3503, rel. Des. Fed. José Amilcar de Queiroz Machado, j. em 14/09/2021, PJe 17/09/2021).

“[...] 3. O STJ entende que incide a prescrição intercorrente quando o procedimento administrativo instaurado para apurar o fato passível de punição permanece paralisado por mais de três anos, sem atos que denotem impulsionamento do processo, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, o que, conforme exposto pelo acórdão recorrido, não ocorreu. 4. Nos termos do art. 2º da Lei 9.873/1999, interrompe-se a prescrição "por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato." (STJ. AREsp 1719352 / ES AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2020/0155008-6).

No âmbito do IBAMA, que é objeto de análise deste estudo, a Orientação Jurídico Normativa nº 6 do ano de 2009 do órgão apontava que qualquer movimentação nos autos teria a capacidade de interromper a contagem do prazo prescricional, no entanto, recentemente, foi consignado despacho pela Presidência do Órgão, por meio do qual foram analisados novos apontamentos acerca do assunto (BRASIL, 2009).

No entanto, com relação a interrupção da prescrição, o tema foi referenciado no âmbito da Decisão Recursal (PASA) nº 13502058/2022-GN-II/DSip/CCAS/Cenpsa emitida nos autos do processo administrativo nº 02013.001344/2009-69- IBAMA. Nesta, a Presidência do órgão ambiental ressalta que “o que interrompe são os atos efetivamente instrutórios, e somente quando eles realmente são necessários, os decisórios e os que se destinem à comunicação ao interessado”, reforçando que atos de mero expediente como pedidos de cópia e despachos não devem ser considerados para suspender a contagem do período para efetivação das prescrições administrativas.

Pode-se concluir, portanto, que despachos de mero expediente, certidões e movimentações do processo dentro da repartição administrativa não irão suspender a contagem do prazo da prescrição intercorrente, uma vez que não impulsionam o processo nem importam na apuração do fato e julgamento do feito.

A mudança na compreensão dessa questão é importante para a apuração dos processos administrativos ambientais. De fato, o IBAMA muito evoluiu no que diz respeito ao processo de averiguação de infrações administrativas e na aplicação da política de comando e controle. A consolidação de mais um entendimento e jurisprudência em âmbito administrativo certamente contribuirá para a constante evolução e maturidade do órgão ambiental.

É necessário enfatizar o benefício ao cidadão ao se equiparar os entendimentos firmados na esfera administrativa e judicial, uma vez que terá o pleito atendido sem a necessidade de se socorrer de outras esferas, também desabarrotando o sistema judiciário. De mesma maneira, perfeitamente, registrou a Presidência do IBAMA no despacho nº 11996516/2022-GABIN, o qual foi recentemente anulado por ato da nova Presidência instalada:

Nada mais injusto do que não obter um direito reconhecido pelos tribunais somente porque não ajuizou ação judicial para obtê-lo, uma vez que o critério de distinção, no caso, entre quem obtém a declaração de nulidade da intimação ficta efetuada invalidamente no processo sancionador ambiental e de quem não a obtém, é acesso ao Poder Judiciário. É anti-isonômico assegurar direitos apenas à parcela da população que logra acesso ao Judiciário, deixando à deriva todos os demais cidadãos que compartilham a mesma situação jurídica por não acessar a via judicial. (BRASIL, 2022).

Neste capítulo foi possível observar como opera a prescrição no âmbito do direito administrativo sancionador ambiental. A Lei 9.873/99 e o Decreto 6.514/08 são os fundamentos legais que dão aporte para a compreensão do assunto, a fim de definir o prazo prescricional para a cobrança de multa administrativa por infração à legislação do meio ambiente aplicada por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta. O processo administrativo sancionador não pode perdurar indefinidamente, tendo como termo o tempo frente à inércia estatal.

Neste sentido, são três as maneiras pelas quais incide o instituto no processo administrativo ambiental, primeiramente aquela que decorre no prazo de cinco anos a partir da constatação da infração ambiental. Alguns doutrinadores e linhas jurisprudenciais defendem que se trata de prazo decadencial, uma vez que é extinto o direito da administração de apurar e punir o cidadão pela prática de ilícito administrativo.

Em seguida, restou apresentado o conceito de prescrição intercorrente, sendo aquela que incide no curso do processo administrativo já instaurado em um interregno de três anos, a partir da inércia estatal em dar seguimento ao feito. O processo administrativo sancionador que restar três anos sem qualquer movimentação que realmente importe na sua instrução e na apuração da infração deverá ser arquivado e as sanções extintas.

Após findo o processo administrativo e homologado o Auto de Infração Ambiental com as suas devidas sanções, a Administração Pública dispõe do prazo de cinco anos para executar e cobrar o pagamento da penalidade, sob pena da prescrição da pretensão executória.

Ainda, os prazos supramencionados estão sujeitos a interrupções. A partir de cada marco interruptivo, nos termos do disposto em lei, a contagem do prazo inicia-se do zero.

Passará a ser discutido, no próximo capítulo, como ocorre a aplicação deste instituto nos processos que correm junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis.

3. UMA ANÁLISE SOBRE AS CAUSAS DA PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL NO IBAMA

O processo administrativo ambiental sancionador dentro do IBAMA transcorre por meio de várias fases, da lavratura do auto de infração à prolação de decisão, o ordenamento jurídico impõe prazos a devida duração de todo este procedimento, ainda para a cobrança do crédito instituído após sua finalização

Para melhor entendimento da aplicação do instituto da prescrição dentro do órgão ambiental (IBAMA) é trazido ao trabalho o Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental elaborado pelo Ministério da Transparência e pela Controladoria Geral da União, no qual é feita uma análise quantitativa do número de autos e infração lavrados, número de servidores, tempo de execução das fases processuais, dentre outros fatos, a fim de conceber quais os possíveis motivos para a demora na instrução e julgamento destes autos (3.1). Em um segundo momento, ainda com a finalidade de entender e ilustrar a praxis do órgão ambiental, são apresentados e analisados quatro casos nos quais foi reconhecida a incidência da prescrição nos autos administrativos dentro do IBAMA (3.2).

3.1 LIMITES À APLICAÇÃO DO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL

A falta de celeridade nos processos administrativos ambientais sancionadores - que se prolongam ao correr dos anos – tem como consequência a prescrição do direito do Estado de exercer o *ius puniendi* sobre o administrado. Aponta Ariane Baars de Arruda Botelho que, como consequência desta demora, pode-se também dizer que há um aumento na percepção da impunidade pela população em geral. Isso porque, após a prescrição, o autuado não poderá mais ser penalizado, gerando um desestímulo ao pagamento das multas ambientais. Assim, é necessário que se estude as causas por trás da e morosidade no andamento do processo administrativo ambiental, em desconformidade aos princípios do devido processo legal, da razoável duração do processo e da segurança jurídica (BOTELHO, 2019, p. 27).

O Ministério da Transparência e a Controladoria Geral da União elaboraram um Relatório no ano de 2019, sob a forma de auditoria operacional, a fim de avaliar índices relacionados ao processo administrativo sancionador ambiental no IBAMA. O estudo objetivou avaliar o processo sancionador ambiental do IBAMA sob os seguintes aspectos:

O desempenho das atividades de instrução e julgamento dos autos de infração no tocante ao tempo de duração dos processos administrativos; a capacidade operacional do Instituto para instruir e julgar os processos; as condições institucionais para garantia da qualidade e imparcialidade das decisões proferidas; bem como os instrumentos existentes para monitoramento, avaliação e gestão do processo sancionador (BRASIL, 2019)

O relatório aponta que o IBAMA, entre os anos de 2013 e 2017, lavrou um total de 80.076 autos de infração, representando uma média anual de, aproximadamente, 16 mil autos de infração e 3,7 bilhões de reais em multas ambientais.

Através do estudo elaborado, também foi constatado o tempo médio de duração do processo administrativo no IBAMA, entre os anos de 2013 e 2017, do início ao trânsito em julgado da sentença. Para o julgamento em primeira instância dos autos de infração, o tempo médio encontrado foi de **três anos e sete meses e para o trânsito em julgado administrativo**; nos casos de interposição de recurso e julgamento em segunda instância, a duração dos processos até sua conclusão foi, em média, **de cinco anos e dois meses**. Ainda, o estudo concluiu que foram levados mais de **cinco anos da data de lavratura até o julgamento de 26%** dos autos de infração, sendo expressivo o número de decisões que ocorreram após mais de **seis anos do cometimento da infração** (15% do total de autos que foram julgados).

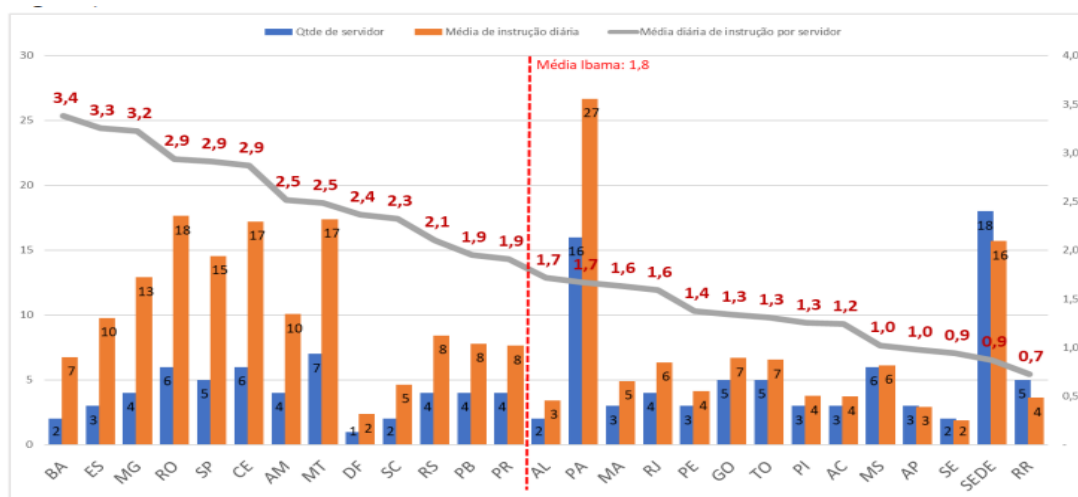
Percebe-se que o tempo aludido é demasiado longo e incoerente com os princípios que regem a Administração Pública, sendo necessária a adoção de medidas para aprimorar o processo de julgamento dos autos de infração ambientais dentro do Instituto.

Percebe-se que o interregno apresentado pelo estudo, que o órgão ambiental leva para finalizar os processos sancionadores, seria suficiente para a possível incidência da prescrição intercorrente sobre os autos, uma vez que esta prevê um prazo de 3 (três) anos para a duração do procedimentos administrativos, no entanto, lembrando que devem ser contabilizados os prazos prescricionais.

O estudo elaborado aponta que, a partir dos números coletados, o local de instrução e julgamento dos autos de infração têm maior impacto na duração do processo que o valor da multa, ainda, quanto à estruturação do órgão para executar as fases do processo sancionador, foi constatada a insuficiência do quantitativo de autoridades julgadoras para atender à demanda de processos (BRASIL, 2019, p. 17).

A partir do número de autos de infração lavrados entre os anos de 2013 e 2017 (80.076), o estudo verificou a média de processos a serem instruídos dia, para cada servidor do setor de instrução de cada Superintendência estadual, conforme Figura 2:

Figura 2: Gráfico que demonstra a carga de trabalho diária de instrução por servidor em cada unidade (demanda regular).

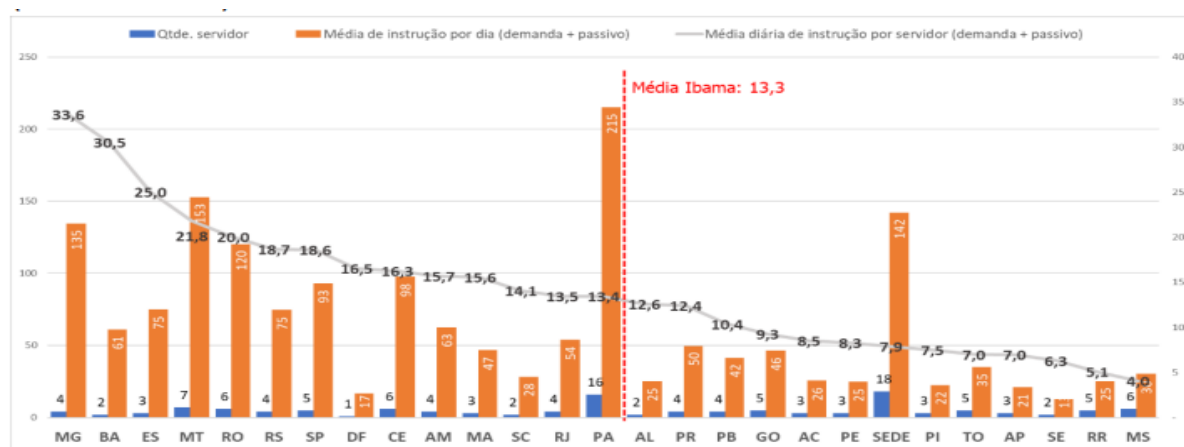


Fonte: CGU, 2019 p.21.

A partir do gráfico, pode-se constatar que a média diária de processos a serem instruídos por servidor é razoável, em torno de 2 processos por dia. O relatório destaca que, mesmo nas unidades onde a relação entre a quantidade de processos e o número de servidores são mais altas, como BA, ES e MG, a média diária de instrução por servidor ainda se encontra em patamar, a princípio, exequível (cerca de 3 processos a serem instruídos diariamente). Desta forma, o quantitativo de servidores para análise e instrução não seria o problema da falta de celeridade na conclusão dos procedimentos.

No entanto, a média utilizada para elaborar o gráfico acima não computou o passivo de processos acumulados ao longo dos anos anteriores à pesquisa. Contabilizando o número de processos pendentes de instrução e julgamento a partir do ano de 2008, o estudo concluiu que para finalizar o passivo no período de um ano e, ainda, analisar as novas demandas para que não acumulassem, os servidores do IBAMA teriam em média 13,3 processos para instruir por dia, conforme Figura 3:

Figura 3 – Gráfico que demonstra a carga de trabalho diária de instrução por servidor em cada Unidade (demanda total).



Fonte: CGU, 2019 p.22.

Agora sim, este novo número é inviável de ser cumprido, ainda, percebe-se a desigualdade de atribuição dos servidores por unidade da federação. O relatório elaborado propõe como solução:

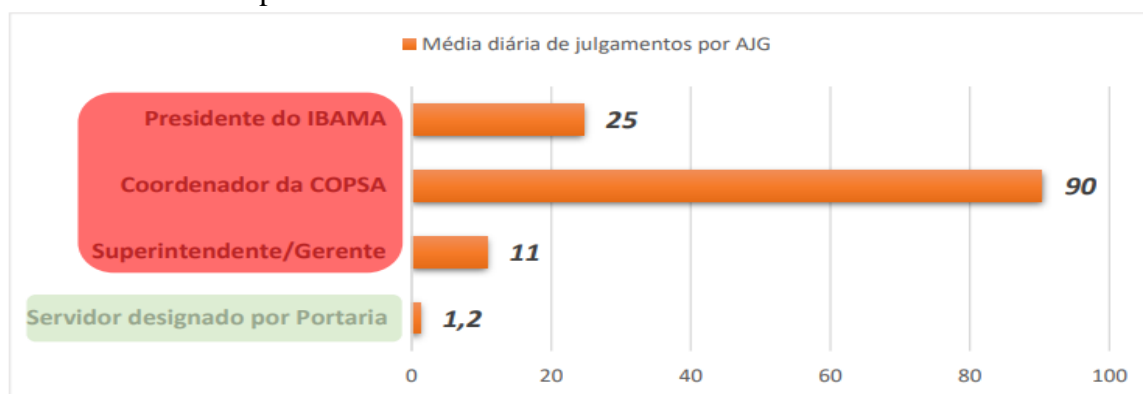
A necessidade da adoção de medidas por parte do Instituto que visem otimizar a distribuição dos processos entre os servidores, com ganho de eficiência e melhor equilíbrio entre a demanda existente e a capacidade instalada para instrução dos processos entre as unidades. Nesse sentido, caberia avaliar, aproveitando a migração dos processos para o SEI e seu trâmite eletrônico, a possibilidade de a distribuição dos processos ocorrer de forma independente da localização do servidor (BRASIL, 2019, p.23).

Ao permitir que servidores de superintendências diferentes analisassem processos através do sistema informatizado, haveria menos desigualdade na distribuição e mais celeridade no julgamento. Todavia, o relatório aponta que mesmo com essa divisão, permaneceria ineficiente o processo de instrução e julgamento dos AI, uma vez que outros pontos foram identificados como retrabalho, pouca automação, atividades repetitivas, falta de integração dos sistemas. É necessário, ainda, foco especial na desburocratização e em maior automação das rotinas administrativas de instrução e julgamento destes processos. Com relação ao julgamento em si, a auditoria também calculou o número de processos a serem analisados e sentenciados por número de autoridades julgadoras.

Para a verificação, usou como referência o ano de 2018, constatou a existência de 247 servidores na atribuição de proferir decisão e concluiu que o esforço regular anual de julgamento, considerando-se as duas instâncias, seria da ordem de 24.023 julgamentos. Neste ponto, ao avaliar os resultados, ter-se-ia um total médio de um processo por dia para julgar,

todavia, ao contabilizar-se o passivo dos anos anteriores, o cenário muda novamente. Ainda, o estudo concluiu que, para multas acima de 100 mil reais e para julgamentos de segunda instância, casos que devem ser julgados por cargos diretivos, o número de decisões a serem proferidas por dia também se apresenta impraticável. Combinando o passivo existente com a divisão de julgamento por cargo diretivo, a Figura 4 é o gráfico apresentado pelo relatório:

Figura 4: Gráfico que demonstra a média diária de julgamento por AJG, considerando a demanda anual e o passivo.



Fonte: CGU, 2019 p.30.

A conclusão é que para autos de infração quais não é necessário julgamento por cargo diretivo, a média diária é exequível, no entanto, quando se trata de multas acima de cem mil reais e julgamentos em segunda instância, percebe-se ser impossível atingir a meta. Logo, constata-se que a capacidade de julgamento é insuficiente para atender à respectiva demanda.

Percebe-se que para os cargos diretivos que são encarregados de julgamentos em casos específicos, determinados por lei, chega-se à média diária de 90 (noventa) julgamentos por autoridade, o que pode ser considerado inexecuível.

A análise também pontua que o julgamento na sede do IBAMA em Brasília dura, em média, 55% mais tempo do que nas superintendências regionais. Assevera o estudo que:

Insuficiência do número de autoridades julgadoras frente à demanda necessária de julgamentos decorre do modelo concebido para definição das autoridades julgadoras, uma vez que concentra sobre poucas pessoas, essencialmente aquelas vinculadas a um cargo de direção, um grande quantitativo de processos, superior ao que seria factível de ser atendido (BRASIL, 2019, p.18).

A conclusão da análise resume-se no seguinte quadro:

Figura 5: Resumo da avaliação da capacidade operacional para instrução e julgamento

AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE OPERACIONAL	INSTRUÇÃO	JULGAMENTO	
		Servidores designados como AJG	AJG vinculadas a cargo diretivo
DEMANDA REGULAR ANUAL	Compatível	Compatível	Inexequível
DEMANDA TOTAL (COM PASSIVO)	Necessita de ajustes	Necessita de ajustes	Inexequível

Fonte: CGU, 2019 p.34.

A auditoria realizada apontou uma segunda constatação, a da falta de tempestividade em todas as fases de tramitação do procedimento, assim:

Verificou-se que os processos de auto de infração permanecem por longos períodos em todas as fases de tramitação do processo sancionador ambiental, desde as mais simples - como abertura do processo administrativo e envio para alegações finais - até as mais complexas, como o julgamento (BRASIL, 2019, p. 36).

Concluiu-se que a falta de presteza ocorre de maneira generalizada, desde a notificação da autuação, até a distribuição para julgamento, todos os atos se dão de maneira lenta e morosa, os processos ficam parados em setores por tempo descomedido, até mesmo o momento de instauração do processo após a lavratura do Auto de Infração tem dilação desnecessária.

A auditoria realizada apontou, no todo, dez “achados”, sendo os apontados anteriormente e, além desses:

Grande volume de processos físicos parados aguardando migração para o Sistema SEI; Ausência de formalização de critérios de priorização na tramitação dos processos; Deficiência dos controles aplicados à tramitação dos processos; Inconsistências nos normativos relacionados ao processo sancionador ambiental; Deficiências nos instrumentos de investidura e destituição das autoridades julgadoras, que impactam na qualidade e na imparcialidade das decisões proferidas; Fragilidades na governança do processo sancionador ambiental; Fragilidade dos controles relativos aos prazos prescricionais e Deficiências no processo de apuração de responsabilidade pela ocorrência da prescrição (BRASIL, 2019, p.3).

O trabalho elaborado pela Controladora Geral da União apontou que os prazos prescricionais dos processos no IBAMA são controlados através de uma planilha para fins de digitalização dos autos físicos, assim, os mais próximos de prescrever serão transferidos para o sistema virtual antes dos demais. Ao serem inseridos no SEI, os processos são divididos em

blocos de acordo com mês e ano da prescrição. Logo, o sistema de cálculo é manual e sujeito a falhas, de maneira que para a melhor gestão destes prazos a CGU e o Ministério da Transparência sugerem que:

que o IBAMA avalie a possibilidade da adoção de um sistema especializado de tramitação para o processo sancionador ambiental ou de adaptações no SICAFI e/ou SEI, a fim de automatizar a tramitação processual e permitir, dentre outras funcionalidades, o controle dos prazos prescricionais mediante: i) a indicação e o cálculo automático da data de prescrição dos processos, a partir das tramitações automatizadas; ii) a emissão de alertas de processos que estão prestes a prescrever; e iii) a possibilidade de geração de relatórios gerenciais com informações sobre as datas de prescrição (BRASIL, 2019, p. 89).

Por fim, o estudo aponta a falta de responsabilização dos servidores pela prescrição, uma vez que parte da perda da pretensão punitiva possa ser de fato por conta de uma estrutura insuficiente, não cabe utilizar-se desta justificativa de forma ampla e generalizada para todas as ocorrências de prescrição no IBAMA. A falta de responsabilização institucional aumenta o risco da perda dos prazos para exercício do *ius puniendi* pela administração pública.

O relatório elaborado pelo Ministério da Transparência e pela Controladoria Geral da União, qual aponta diversas soluções para o problema da falta de eficiência no sistema de instrução, julgamento e execução dos autos de infração ambientais. No entanto, os autores do documento apontam que questionaram o Instituto acerca das conclusões alcançadas pela auditoria, não obtendo resposta do órgão, assim:

A fim de melhor compreender os procedimentos adotados em decorrência da prescrição, o IBAMA foi demandado a esclarecer, durante a execução da auditoria: i) quais as autoridades competentes para reconhecer a ocorrência da prescrição no curso do processo sancionador ambiental; ii) quais os encaminhamentos realizados a partir da ocorrência da prescrição, no que se refere ao cabimento da apuração de responsabilidade; e iii) se há procedimentos distintos nos casos em que a prescrição ocorre enquanto o processo aguarda julgamento na Sede, em comparação aos casos em que a prescrição se dá enquanto o processo tramita perante uma Superintendência ou Gerência Executiva. Também se solicitou a apresentação de eventuais normativos internos que tratem do tema. **Não houve resposta a tais questionamentos, o que limitou a análise ora apresentada** (BRASIL, 2019) (sem grifos no original).

Verifica-se que uma das conclusões da auditoria realizada, é a de que cabe maior responsabilização dos servidores e da Instituição Ambiental, para que o SISNAMA se torne de fato um sistema capaz de cumprir com seus objetivos. A responsabilização dos servidores poderá ser feita administrativamente, pelo próprio órgão, através de sindicância e outros sistemas de controle interno. A CGU também aponta que procurou a corregedoria do órgão ambiental, a fim de verificar se processos disciplinares haviam sido instaurados entre o período

da pesquisa com finalidade de apurar a prescrição dos autos de infração, a corregedoria do órgão apontou que:

‘Na Sede, ou seja, por ato da Senhora Presidente, não ocorreram apurações referentes à prescrição de Autos de Infração, dentro do período indicado’. Além disso, também salientou que ‘a apuração de responsabilidade relativa a quem deu causa à prescrição do poder executório resultante de infração ambiental, cabe às Superintendências, não tendo esta Corregedoria o controle e nem o registro de tais apurações.’ (BRASIL, 2019) (sem grifos no original).

O relatório elaborado pelo Ministério da Transparência e pela CGU descreve que no ano de 2019, de um total de 126.082 processos de apuração de infração ambiental não concluídos no Sistema SICAFI, os quais, portanto, ainda tramitam junto ao IBAMA, há **9.369** processos cuja última informação registrada no Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (SICAFI) foi a cientificação do autuado ocorrida há mais de três anos.

Depreende-se alguns fatores de ordem estrutural contribuem para a ocorrência da prescrição, pois são atribuídas responsabilidades em excesso a cargos com menor número de efetivo, a forma de controle dos prazos prescricionais apresenta falhas e o número de processos que compõem o passivo ao longo dos anos é assombroso.

O IBAMA consiste em órgão federal, atuante em todos os estados brasileiros, o que leva a pressupor ser laboriosa a gestão de tamanha estrutura. Devem ser otimizados os processos internos do órgão. Ainda, como sugeriu o estudo apresentado, caso todos os servidores do órgão, independentemente do estado, através do sistema virtual, pudessem dar andamento aos processos instaurados - através de pareceres técnicos, despachos instrutórios dentre outros -, seria mais eficiente a apuração e julgamento dos autos de infração ambientais.

A perda da possibilidade de punir o cidadão que comete ilícito administrativo ambiental é habitual no IBAMA, a seguir, serão apresentados quatro casos concretos para a análise destes aspectos de maneira contextualizada.

Apesar do relatório apontar que não houve resposta formal aos questionamentos elaborados à época, o IBAMA vem tomando medidas no sentido de modificar o processo administrativo ambiental. Uma dessas transformações foi realizada por meio do Decreto 9.760/2019 que alterou a redação do Decreto Federal nº 6.514/2008, instaurando as audiências de conciliação como etapa do processo administrativo sancionador ambiental, com vistas a encerrar e dar rápido deslinde a estes. Assim, foram criados os núcleos de conciliação, aos quais compete. No entanto, em janeiro de 2023 foi promulgado decreto que extinguiu esses núcleos.

Ao Núcleo de Conciliação competia realizar análise prévia da autuação ambiental, convalidando vícios insanáveis ou declarando nulo os autos de infração que apresentasse vício insanável. Realizar audiências de conciliação para explicar ao administrado as razões da autuação, os motivos pelo qual foi lavrado AI em seu desfavor, as possíveis soluções para o caso (desconto para o pagamento, parcelamento, conversão da multa em serviços, ainda, decidir sobre questões de ordem pública e homologar ou não o Auto de Infração aplicado. Nestes casos, o prazo para apresentação de defesa restaria sobrestado até a realização da audiência de conciliação.

Alexandre Burmann aponta que a conciliação não importa no afastamento da reparação dos danos efetivamente comprovados (BURMANN, 2019), a redação do parágrafo 2º do artigo 98-C do decreto aponta “*a realização de conciliação ambiental não exclui a obrigação de reparar o dano ambiental.*” (BRASIL, 2019). O autor também afirma que:

A possibilidade de conciliação em processos administrativo pode servir de instrumento para resolver pendências que por muitas vezes parecem intermináveis - e resultam em um processo administrativo ambiental ineficiente (BURMANN, 2019).

É possível verificar que o Instituto procurou adotar providências no sentido de garantir que o processo administrativo ambiental não se prolongasse demasiadamente, no entanto, os núcleos de conciliação foram extintos pelo atual governo por meio do Decreto nº 11.373/2023.

Outra iniciativa que o órgão ambiental adotou, pode ser observada por meio da Portaria – IBAMA nº 48, de 8 de julho de 2022, a qual aprovou a instauração de um plano de priorização de análise do passivo processual de autos de infração dentro do órgão. A portaria instituiu critérios de preferência para a análise dos processos, para tanto, classificando-os em grupos de prioridade, para serem distribuídos a instrução segundo as cotas de cada grupo de prioridade; também estipula ordem de preferência de notificação dos atos processuais por grupo de prioridade. A previsão é de que o plano seja revisado a cada 6 (seis) meses a fim de verificar o resultado alcançado. A norma assinala:

O objetivo geral, portanto, deve ser destinar os escassos recursos do Ibama para instrução e julgamento de processos ou grupo de processos que se incluem em estratégias específicas do Ibama para respostas às infrações ambientais que ocorrem no país, independentemente do prazo prescricional do processo (BRASIL, 2022).

Pelo texto elaborado no normativo, percebe-se que a prescrição é grande preocupação do órgão. Aponta a portaria - IBAMA que se tem poucas informações qualitativas do passivo

processual do Ibama, pois este não é uniforme, uma vez que, apesar da LC 140/2011 estabelecer divisão de legitimidade originária entre os entes da União para fiscalizar e lavrar autos de infração, a “*falta de integração e capacidade dos órgãos estaduais faz com que o instituto atue como o principal órgão de fiscalização ambiental.*” (BRASIL, 2022).

O plano de priorização leva em conta critérios como o valor da multa, processos que tenham decisão judicial determinando andamento, interesse na propositura de ação civil pública de recuperação do dano ambiental, processos de autuados que se encontrem na lista dos 10 maiores infratores da Amazônia, dentre outras.

Ainda, no texto do normativo, entende-se que a ordem de priorização instaurada não leva em conta diretamente os autos de infração que estão com maior risco de prescrição, porém, um resultado esperado é que ocorra a redução do número de processos prescritos em decorrência do plano de priorização, assim, “*quanto mais processos se distribui, menor o risco de ser alcançado pela prescrição intercorrente*”. Assim, o texto da portaria aponta que o estabelecimento de ordem em decorrência do prazo de prescrição torna-se insuficiente como estratégia na tarefa de coibir as infrações ambientais (BRASIL, 2022). O documento apresenta a seguinte tabela, na qual foram contabilizados os processos já triados e inseridos no sistema com risco de prescrição:

Tabela 1 - Tabela exposta na Portaria - IBAMA nº 48 de 8 de julho de 2022 sobre o risco de prescrição dos autos de infração ambientais

INDICATIVO DE PRESCRIÇÃO	QUANTIDADE DE PROCESSOS
2021	1.434
2022	4.728
2023	16.705
2024	37.204

Fonte: Ibama, 2022.

A portaria também explica que a classificação do risco de prescrição deve ser feita de maneira digital e automatizada por meio do sistema SEI++, devendo ser registrado pelo servidor integrante da Equipe Nacional de Instrução (Enins) a data para a consumação do prazo, a partir de então, com a informação salva, o SEI fará a contagem regressiva de maneira automática, possibilitando a visualização de maneira prática aos servidores do órgão ambiental.

3.2 ANÁLISE DE QUATRO PROCESSOS ADMINISTRATIVOS NOS QUAIS FOI RECONHECIDA A INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO PELO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

Para fins de ilustração, trago neste tópico quatro exemplos de processos administrativos sancionadores nos quais foi reconhecido, pelo IBAMA, a incidência da prescrição sob os autos. Não será mencionado o nome dos interessados, para fins de sigilo.

Primeiramente, o processo administrativo SEI nº 02567.000653/2011-70, o qual foi instaurado em decorrência da lavratura do Auto de Infração nº 706051/D e do Termo de Embargo nº 612021/C, em 30 de junho de 2011, uma vez que o autuado teria supostamente praticado a conduta de “*Destruir com uso de fogo, 16,89 hectares de floresta nativa na região amazônica, objeto de especial preservação, sem a licença outorgada pelo órgão ambiental competente*”, prevista nos arts. 70 da Lei no 9.605/08; arts. 3o, II e VII, 50 e 60, I do Decreto no 6.514/08.

O agente ambiental apontou no AI a aplicação de multa no valor de R\$ 127.500,00 (cento e vinte e sete mil e quinhentos reais).

Em seguida, nos autos administrativos, o interessado apresentou defesa na data de 20 de julho de 2011, no entanto, verifica-se que o fez espontaneamente, uma vez que sequer foi notificado pelo IBAMA da lavratura do AI. Após a apresentação de defesa administrativa no ano de 2011, a próxima movimentação dos autos ocorreu apenas em 17 de setembro de 2015, quando o Instituto exarou documento certificando que o autuado não teria incorrido em infração anterior que caracterizasse hipótese de agravamento, documento denominado “certidão negativa de agravamento”. Na mesma data, foi elaborada Manifestação pela área técnica no IBAMA a fim de instruir os autos, na qual o analista ambiental aponta não ter identificado causas para a consumação da prescrição intercorrente ou da prescrição da pretensão punitiva. Em seguida, foi publicado edital para cientificar o autuado do prazo de 10 (dez) dias para interposição de alegações finais, em 22 de setembro de 2015. O autuado não apresentou alegações finais, logo após foi exarada decisão homologatória de 1ª Instância.

Percebe-se que durante o curso natural do processo não foi reconhecida a incidência da prescrição, mesmo tendo em vista que os autos ficaram parados por mais de quatro anos até que houvesse alguma movimentação que tivesse o intuito instrutório, por parte da autoridade ambiental. Em 24 de fevereiro de 2016, o autuado protocolou pedido de dilação de prazo para protocolo do recurso, alegando que o sistema da Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA não estava disponibilizando a impressão do certificado de inscrição no CAR.

Em sede de recurso, interposto em 8 de abril de 2021, o interessado alegou a incidência da prescrição intercorrente nos autos. O documento foi analisado pelo analista ambiental em 9 de setembro de 2022 por meio do Relatório Recursal (PASA) no 13525152/2022-GN-II/DSip/CCAS/Cenpsa. Neste Relatório, o agente ambiental reconhece a incidência da prescrição sobre os autos, mas não pelos motivos apresentados pelo interessado no recurso, e sim pela nulidade do meio escolhido para a notificação da abertura do prazo para interposição de alegações finais. Como o edital para alegações finais publicado em setembro de 2015 foi declarado nulo, os atos seguintes também perderam a validade, consumada a prescrição à data que foi proferida decisão recursal.

É possível depreender do exemplo supramencionado que, apesar da legislação prever que é responsabilidade do órgão reconhecer *ex officio* a prescrição, não é o que geralmente ocorre no âmbito do IBAMA. O interessado precisou apontar a consumação do prazo prescricional em sede de recurso, uma vez que a autoridade de primeira instância, deixou de declarar a prescrição, e em sede de instrução o agente ambiental afirmou que o prazo não teria sido consumado.

Assim, nos casos em que a parte não disponha de uma boa defesa, o órgão ambiental será mais suscetível a incorrer em erro, de forma a aplicar sanção após longo período transcorrido entre a detecção da infração e a finalização do procedimento com decisão transitada em julgado. Percebe-se que o lapso de 4 (quatro) anos transcorrido sem qualquer movimentação no processo não foi reconhecido pelo órgão ambiental.

O Segundo exemplo trazido, encontra-se nos autos do processo SEI nº 02055.001226/2008-83, neste, o interessado foi autuado em 07 de novembro de 2008 por supostamente “*fazer uso de fogo em 1609 hectares em área agropastoril sem autorização do órgão ambiental competente*” tendo incorrido nos artigos 70, §1º e 72, II da Lei nº 9.605/98 e artigos 3º, II e 58 do Decreto nº 6.514/08, por meio do Auto de Infração nº 503808/D.

Na oportunidade, foi aplicada a penalidade de multa no valor de R\$1.609.000,00 (um milhão seiscentos e nove mil reais). Notificaram o autuado da lavratura do AI em 24 de novembro de 2008 e este veio apresentar defesa nos autos no dia 19 de dezembro daquele ano.

No dia 17 de julho de 2012 interrompeu-se a contagem do prazo prescricional, tendo em vista que o interessado foi devidamente notificado, via Carta com Aviso de Recebimento, para manifestar-se nos autos sobre o julgamento proferido com homologação do auto de infração e agravamento da multa. No entanto, da data do Aviso de Recebimento cumprido, até 22 de fevereiro de 2016 não houve qualquer movimentação no processo que importasse na apuração dos fatos ou notificação do interessado.

Foi interposto recurso pelo interessado, o qual foi julgado em 22 de fevereiro de 2016, tendo a autoridade ambiental decidido pelo improvimento do apelo.

Assim, em 18/05/2021 foi interposto pedido de revisão, com fulcro no art. 65 do Decreto 6.514/08, apontando a incidência da prescrição intercorrente nos autos. Como vimos em tópico anterior, meros despachos, certidões e movimentações do processo dentro da repartição administrativa não são se caracterizam como atos capazes de interromper a prescrição intercorrente.

A autoridade ambiental julgou procedente o pedido de revisão, calcada nos seguintes argumentos:

Nesse sentido, não há que se falar de subsistência do auto de infração, isso porque houve prescrição intercorrente pelo lapso superior a 3 anos, entre a **intimação da decisão de 1ª instância**, em **18/07/2012** (Fls. 365 - SEI 1225320), e a **Decisão Recursal nº 121/2016 – SEDE/NUIP** (Fls. 4/5 - SEI 1225431), em **22/02/2016**, uma vez que despachos de mero expediente não interrompem a prescrição de acordo com a jurisprudência do STJ e TRFs.

Os atos intermediários de mero expediente, como pedido de cópias, juntadas de procurações, digitalização, não interrompem a decorrência do prazo prescricional, porque o que interrompe são os atos efetivamente instrutórios, e somente quando eles realmente são necessários, os decisórios e os que se destinem à comunicação ao interessado, não interrompendo a prescrição intercorrente os despachos de mero expediente.

Executar atos inequívocos para a apuração da multa difere de praticar atos ordinatórios, encaminhando processos para setores que irão instruir o feito quando parte do procedimento, sem conteúdo discricionário quanto à medida praticada (IBAMA,2021).

Um terceiro exemplo com relação ao reconhecimento da incidência da prescrição pelo Instituto, trata-se do processo nº 02014.000621/2015-54, no qual o interessado foi autuado em 6 de maio de 2015 por desmatar a corte raso 1.239,9 hectares de vegetação natural no bioma pantanal sem a devida autorização legal, incorrendo no tipo penal previsto pelo art 50, §2º do Decreto nº 6.514/08, tendo sido aplicada a penalidade de multa no valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais). O interessado foi notificado da infração via carta com aviso de recebimento em 16 de junho e apresentou defesa em 7 de julho daquele mesmo ano.

O interessado foi notificado via carta com aviso de recebimento no dia 14 de agosto de 2015 para manifestar-se acerca do seu endereço correto. Em 13 de novembro foi exarado despacho, no qual o agente ambiental aponta o risco de prescrição do processo, afirma ainda que não há contingente suficiente de analistas para a análise e que todos os servidores estavam trabalhando com processos distribuídos no limite. Aponta o analista ambiental no despacho que há um desequilíbrio entre os autos de infração produzidos diariamente e a força de trabalho existente àquela época.

Em seguida, percebe-se que o processo ficou “paralisado”, sendo publicados apenas despachos de encaminhamento e certidões de mero expediente, até que foi exarada Informação Técnica em 14 de janeiro de 2021, o que interrompeu a contagem do prazo prescricional. A informação técnica interrompe a contagem do prazo, pois consiste em marco interruptivo da prescrição, possui caráter instrutório, com intuito de apurar os fatos, como explica o art. 2º da Lei 9.783/99.

O autuado interpôs nova defesa administrativa alegando a incidência da prescrição sob os autos. A autoridade julgadora, em 16/03/2021, proferiu decisão **não** homologatória de primeira instância, reconhecendo a incidência da prescrição da pretensão punitiva sob os autos. Como o período de paralisação dos autos foi de 5 (cinco) anos e 6 (seis) meses, o órgão elegeu pela aplicação da prescrição da pretensão punitiva em si, e não da pretensão intercorrente.

Para finalizar, no âmbito do processo administrativo nº 02014.000875/2011-49 foi reconhecida a prescrição da pretensão punitiva. Em 31 de outubro de 2011 foi lavrado Auto de Infração Ambiental em decorrência da conduta de “utilizar espécimes de fauna silvestre nativa (jacarés) em desacordo com autorização obtida”, tendo o agente ambiental aplicado multa no valor de R\$ 17.300.000,00 (dezesete milhões e trezentos mil reais). Notificaram o interessado da lavratura e da possibilidade de defesa no dia 7 de novembro de 2011. Em seguida, ocorreram os seguintes marcos interruptivos da prescrição: ofício de resposta do agente ambiental com relação a questionamentos feitos pelo setor de instrução do órgão ambiental em 20/05/2012; informação técnica exarada em 20/11/2012; manifestação instrutória em 26/05/2015; decisão interlocutória em 26/05/2015; carta com aviso de recebimento ao interessado em 14/07/2015; publicação de edital para abertura de prazo para alegações finais em 23/12/2015; relatório final de instrução em 05/12/2018.

O interessado apresentou defesa em dezembro de 2021, na qual aponta a conclusão do prazo para prescrição sobre os autos. Em seguida, em 8 de agosto de 2022 foi exarado novo ato no processo, que consiste em marco interruptivo do prazo prescricional, sendo um relatório circunstanciado. Desta forma, transcorreram-se mais de 3 (três) anos sem que houvesse movimentação no processo, de forma que restou caracterizada a incidência da prescrição intercorrente.

O relatório circunstanciado supramencionado, aponta a incidência da prescrição sobre os autos administrativos. No entanto, não pela prescrição intercorrente conforme foi demonstrada acima, mas devido ao entendimento de que o ato de notificação para alegações finais via edital seria nulo, assim, uma vez que foi proferido ato nulo no processo, tornaram-se

nulos todos os atos subsequentes, consumando-se a prescrição da pretensão punitiva no processo sob análise, vejamos o que diz o analista ambiental:

Desse modo, **a intimação para alegações finais por edital acarreta a nulidade dos atos processuais subsequentes, os quais não podem ser computados para nenhum fim.** No caso em tela, porém, foi realizada a notificação para apresentação das alegações finais via Edital de Notificação Para Apresentação das Alegações Finais n.º 48/2015 de 23/12/2015. Assim, o último ato a ser considerado é a Decisão Interlocutória n.º 256/2015 – SEDE/NUIP de 26/05/2015, (SEI 1115439), fl.138. Assim, com base no artigo 1º, caput, da Lei n. 9.873/1998 c/c o artigo 6º-C, parágrafo único, da Lei n. 13.979/2020, com redação incluída pela Medida Provisória 928/2020, impõe-se o **reconhecimento da incidência da prescrição da pretensão punitiva propriamente dita no feito, que se aperfeiçoou em 22/12/2020**, ensejando a extinção da punibilidade, nos termos do art. 117, I, da Instrução Normativa Conjunta n. 1/2021. [...] Pelo reconhecimento da incidência da prescrição punitiva propriamente dita, alcançada em 22/12/2020, visto que não houve a correta notificação para apresentação das Alegações Finais, assim, os prazos estipulados pela legislação sobre a prescrição da pretensão punitiva conforme a Lei n.º 9.873/99, o Decreto Federal 6.514/2008 e as Orientações Jurídicas Normativa n.º 06/2009 e 28/2011 PFE/IBAMA (IBAMA 2022) (sem grifos no original).

Vale ressaltar aqui, que a notificação via edital para apresentação de alegações finais foi convalidada no início de 2023 pelo decreto n.º 11.373, que incluiu no art. 122 do Decreto Federal 6.514/08 a possibilidade de outros meios de citação para cientificar quando aos 10 (dez) dias para apresentação das alegações finais, o decreto também convalidou os atos que já haviam sido publicados até maio de 2022 (BRASIL, 2023).

Assim, entende-se um pouco sobre a própria aplicação do IBAMA, com relação aos entendimentos legais e jurisprudenciais sobre a prescrição, sendo que pode perceber-se a falta de unicidade e uniformidade nos posicionamentos adotados pelo órgão. Percebe-se que em sede de primeira instância o órgão deixou de reconhecer a decorrência do prazo para exercício da pretensão punitiva, já em segunda instância, o mesmo órgão modifica o entendimento. No segundo caso, a prescrição foi reconhecida apenas em sede de pedido de revisão.¹⁶

Deve-se ressaltar que o IBAMA desempenha relevante função de fiscalização e prevenção, para a devida proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do que dispõe a Carta Magna Brasileira. No entanto, os dados do relatório realizado pelo Ministério da Transparência e o Tribunal de Contas da União, assim como nos casos concretos analisados, revelam que o Instituto vem falhando na prestação de seu dever constitucional,

¹⁶ O pedido de revisão possui a natureza jurídica **de um requerimento administrativo autônomo, oponível em face de decisões sancionadoras irrecorríveis**, ou seja, de processos administrativos já encerrados. É direcionada à mesma autoridade que proferiu a decisão definitiva e tem como finalidade promover o reexame do processo punitivo, em virtude de desdobramentos fáticos, para a obtenção do afastamento ou redução da sanção aplicada (NEVES, 2018).

ofendendo os princípios da eficiência e da segurança jurídica que regem a administração pública e protegem os direitos do administrado, uma vez que não é efetivo em dar deslinde as causas lhe atribuídas para julgamento, dentro do prazo legalmente imposto.

Assim, pela demora na prestação de sua competência, o decurso do tempo põe fim a sua capacidade de impor o *ius puniendi* ao administrado, levando a impunidade e a perda de milhões de reais aos cofres públicos, aos fundos de meio ambiente. Ao fim, a prescrição consuma-se sobre os autos, o que leva a sensação de impunidade pelos ilícitos ambientais praticados no país.

Além da limitação em dar celeridade ao andamento dos processos, percebe-se que o órgão falha também em reconhecer a incidência da prescrição. Diante dessas situações, o administrado opta por recorrer ao poder judiciário para que, então, este diga que a Administração Pública não logrou êxito em dar desfecho ao procedimento administrativo em tempo hábil.

CONCLUSÃO

O IBAMA é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, criado em 1989 por meio da promulgação da Lei n. 7.735. Órgão integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente -SISNAMA, dotado de poder de polícia e incumbido de fiscalizar a ordem ambiental em âmbito federal. A autarquia possui a responsabilidade de proteção do meio ambiente, garantindo a sustentabilidade e uso adequado dos recursos naturais. Ainda, o IBAMA é responsável por processos de licenciamento ambiental de empreendimentos, monitoramento e autorização de uso de recursos ambientais. Também possui importante papel educativo, pois realiza campanhas de conscientização a respeito das causas relacionadas ao meio ambiente.

Para tanto, a fim de exercer suas competências, este órgão é dotado de poder de polícia administrativa e possui a prerrogativa de lavrar autos de infração ambiental, processar e julgar os mesmos, aplicando sanções ao administrado, quando for o caso. Para tanto, concretizar suas competências e garantir o devido processo legal vale-se do processo administrativo sancionador ambiental.

O processo administrativo sancionador ambiental origina-se a partir da lavratura de um auto de infração e possui a finalidade de responsabilização administrativa ambiental do

cidadão, é composto por diversas etapas, as quais estão elencadas no Decreto Federal 6.514/08, podendo ter como desfecho a homologação ou não do auto de infração.

Tal processo é instaurado a fim de promover a ampla defesa e o contraditório, garantindo ao autuado a possibilidade de contra argumentar as alegações do agente fiscalizador. O processo administrativo sancionador ambiental pode ser dividido em quatro grandes etapas: Detecção, Ação Fiscalizatória, Julgamento e Execução da penalidade. Assim, inicia-se com a constatação da infração ambiental e sua fiscalização. A seguir, a fase de julgamento, inclui etapa instrutória que engloba a defesa administrativa, as contraditas apresentadas pelo agente ambiental, apresentação de alegações finais pelo interessado, para que, ao cabo, seja proferida decisão de primeira instância, a qual irá homologar ou não o Auto de Infração inicialmente lavrado.

A partir da aplicação dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da razoável duração do processo, entende-se que todas as etapas e o processo administrativo como um todo, devem possuir duração razoável, não podendo prolongar-se indefinidamente no tempo.

Para concretizar tais princípios, vale-se do instituto da prescrição, este que põe termo à pretensão estatal de punir o administrado a partir do decurso do tempo. É possível de ser aplicada ao processo administrativo sancionador ambiental em três modalidades, sendo: a prescrição da pretensão punitiva, a prescrição intercorrente e a prescrição da pretensão executória. Cada uma diz respeito a uma fase em específico do processo.

A prescrição da pretensão punitiva, prevista no art. 1º, caput, da Lei 9.873/99 refere-se a perda da pretensão do Estado de punir o administrado após passados 5 (cinco) anos da **detecção** da infração. Na visão de parte da doutrina, trata-se, verdadeiramente, de prazo decadencial, uma vez que a administração perde o direito de exercer o *ius puniendi* sobre o administrado.

Outra modalidade, prevista no art. 1º, §1, da Lei 9.873/99, a prescrição intercorrente, incide após já instaurado o processo administrativo junto ao órgão ambiental. Recai sobre os autos após 3 (três) anos de paralisação no andamento do processo.

Após finalizado o processo administrativo ambiental sancionador, inscrito o interessado no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) a Administração pública dispõe no prazo de 5 (cinco) anos para cobrar judicialmente os valores devidos, via ação de execução fiscal, caso contrário perderá o direito de cobrar a multa imposta. Esta consiste na prescrição da pretensão executória.

Para a correta aplicação do instituto da prescrição intercorrente, devem ser contabilizados os seus marcos interruptivos, os quais estão previstos também da Lei 9.873/99,

sendo estes a notificação ou citação do acusado, ato inequívoco que importe na apuração do fato ou decisão condenatória recorrível. Assim, a partir de cada ato que interrompa, a contagem do prazo inicia-se do zero.

No trabalho foram analisados quatro casos nos quais foi reconhecida a incidência da prescrição nos autos administrativos que tramitavam junto ao IBAMA. Em cada um destes, foram apontados os atos processuais que constituíam marcos interruptivos do prazo, como pontos de parada, a fim de se identificar a consumação dos prazos previstos pela Lei 9.873/99. Assim, foi possível conhecer um pouco sobre a maneira concreta como o Instituto aplica e contabiliza esses períodos, sendo que falta uniformização dos entendimentos empregues pelo órgão ambiental.

Foi possível verificar que o Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis apresenta limitações nos atos de apuração e julgamento dos autos de infração lavrados, conforme os dados trazidos pelo relatório elaborado pelo Ministério da Transparência.

A auditoria realizada apontou algumas causas para a morosidade no trâmite dos autos administrativos dentro do órgão ambiental, como grande volume de passivo de processos, grande número de processos a serem digitalizados, deficiências na tramitação destes processos, fragilidades de governança e a falta de responsabilização de servidores.

Assim, percebe-se que o IBAMA vem perdendo a oportunidade de imputar ao administrado a responsabilidade por eventual conduta ilícita praticada, ainda, de arrecadar ao Estado os valores devidos. Ademais, o órgão tem entendimentos discrepantes quando ao reconhecimento da incidência da prescrição sobre os autos administrativos, causando insegurança ao cidadão, sendo que a equiparação das concepções entre a administração pública e os órgãos do judiciário seria benéfica ao cidadão brasileiro. É necessário que tais processos sejam aprimorados, em defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da segurança jurídica do administrado. Foram apontadas, também, algumas medidas que vem sendo adotadas pelo IBAMA, no sentido de aperfeiçoar o processo administrativo.

O estudo supramencionado também aponta recomendações como formas de aperfeiçoar os processos administrativos no âmbito do IBAMA, como possibilitar aos servidores de diferentes entes da federação compartilhem competências de instrução e julgamento dos autos, ainda, o número de efetivo profissional deve aumentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU E SILVA, Marcelo Luís. **O ônus da prova no processo administrativo sancionador**. 201p. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC-SP, São Paulo, 2018.

AMADO, F. **Direito Ambiental**. Editora Juspodivim, 11ª Edição. Salvador. 2023.

ARAÚJO, S. M. V. G. **Desafios do IBAMA para a gestão ambiental no Brasil**. boletim regional, urbano e ambiental, jan.-jun. 2017. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7944/1/BRU_n16_Desafios.pdf> Acesso em: Jan de 2023.

BARBOSA, R. D. V.; BARBOSA, R. D. V. Prescrição em Matéria Disciplinar. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. 2019. Disponível em <<https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/5610/pdf>> Acesso em: Jan de 2023.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de Polícia, Ordenação, Regulação: Transformações Político-jurídicas, Econômicas e Institucionais do Direito Administrativo Ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BOTELHO, A. B. A. **A simplificação do processo administrativo ambiental brasileiro. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. 2019. Disponível em <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/44776/1/ulfd144524_tese.pdf> Acesso em: Jan de 2023.

BRASIL. Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. **Despacho nº 11996516/2022-GABIN**. Disponível em <https://www.gov.br/ibama/pt-br/acao-a-informacao/institucional/arquivos/ojn/despacho_11996516_2022_ojn_06_e_ojn_27.pdf>. Acesso em Jan de 2023

BRASIL. Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. **Orientação Jurídico Normativa nº 6**. 2009. Disponível em <<https://www.gov.br/ibama/pt-br/acao-a-informacao/institucional/arquivos/onj>> Acesso em Jan. 2023.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. **Portaria nº 48**. 2022. Disponível em <http://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=138938>

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 02.09.81. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: Jan de 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 13.02.1998. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: Jan de 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 02.01.2000. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: Jan de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: Jan de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.373, de 1º de janeiro de 2023.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11373.htm>. Acesso em Jan de 2023

BRASIL. **Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019.** Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Extra - A - 11/4/2019, Página 6. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9760.htm>. Acesso em Jan de 2023

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Agravo em Recurso Especial AREsp 1729817 SC 2020/0176374-0 - Decisão Monocrática. Relator Ministro Sérgio Kukina. Brasília, 19 de março de 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** REsp: 1112577 SP 2009/0044141-3, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 09/12/2009, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, 08 de fevereiro de 2010.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** AgInt no REsp 1665220/DF, Relator: MINISTRO GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 23/09/2019, PRIMEIRA TURMA, 25 de setembro de 2019.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** AgInt no AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 607066 - DF (2014/0264332-9). Relatora Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI. Data de Julgamento: 19/04/2021. QUARTA TURMA., 23 de abril de 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.939.391 - SC (2021/0155557-3). Relator Ministro OLINDO MENEZES. Data de Julgamento: 22/02/2022. SEXTA TURMA. 2 de março de 2022

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da Primeira Região** AC 1000719-25.2018.4.01.3603. Relatora Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa. Quinta Turma. Brasília, 10 de junho de 2020.

BRITO, B.; BARRETO, P. **Sugestões para aumentar a eficácia da lei de crimes ambientais no Ibama e nos Tribunais de Justiça no setor florestal do Pará**, 11 p. (2006). Disponível em <<https://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/congressos%20e%20anais/sugestoes-para-aumentar-a-eficacia-da-lei-de.pdf>> Acesso em: Jan de 2023.

BURMANN, Alexandre. **Uma análise do Decreto 6.514/08, que altera regras para multas ambientais.** 2019. Revista Consultor Jurídico. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-jun-01/alexandre-burmann-analise-decreto-multas-ambientais>>. Acesso em Jan 2023

CORREIA, Atalá. **Prescrição e decadência: entre passado e futuro.** 2020. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

COSTA, Beatriz Sousa; SOARES, Felipe Bellini Caldas. **Novos paradigmas judiciais acerca do reconhecimento da prescrição intercorrente em processos administrativos ambientais no estado de minas gerais**. 2020. Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI. Disponível em <<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/nl6180k3/8zcyd3r7/PjI0cU2MED6n187e.pdf>>. Acesso em Jan de 2023.

DE MELO, Bruna Tinoco. **A prescrição intercorrente no processo administrativo ambiental**. 2021. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/depeso/357128/a-prescricao-intercorrente-no-processo-administrativo-ambiental>>. Acesso em Jan de 2023.

FERNANDES, B.; OLIVEIRA, S. **A aplicabilidade do poder de polícia no direito ambiental a partir de suas atuações e restrições**. Direito & Realidade, v.6, n.4, p.1-15/2018.

FILHO, J. S. C. **Manual de Direito Administrativo**. Editora Atlas. 33ª Edição. São Paulo. 2019.

JUNIOR, Marcos Ehrardt; RODRIGUES Ricardo Schneider. **Efeitos do Transcurso do Tempo e a Polêmica sobre a Prescrição das Multas nos Tribunais de Contas: a aplicação da Lei n. 9.873/1999 por analogia**. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2018v39n79p89>. Acesso em Jan de 2023

MACEDO, Elaine H.; MACEDO, Carla H. **Processo De Execução: A Prescrição Intercorrente Como Paradigma De Utilidade E Eficiência Processual**. 2014. Revista Jurídica Do Cesuca Issn 2317-9554-v.2, n.3 Disponível em <<https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11442>>

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9ª Edição. Editora Saraiva Educação. São Paulo, 2019.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental**. Brasília, 2019. Auditoria Interna Governamental. Disponível em <<https://eaud.cgu.gov.br> > Acesso em Jan. de 2023

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Responsabilidade civil ambiental e a jurisprudência do STJ**. 2019. ISSN 1806-5449 Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, nº 48, p. 1-312. Disponível em <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Cad-Juridicos_n.48.pdf#page=47>. Acesso em Jan de 2023.

NEVES, Alice Santos Veloso. **Pedido de Revisão nos Processos Administrativos Sancionadores**. 2018. Disponível em <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51307/pedido-de-revisao-nos-processos-administrativos-sancionadores>>. Acesso em Jan de 2023.

NUNES, F.; RAJÃO, R.; SCHMITT, J.; SOARES-FILHO, B. **Dicotomia da Impunidade do Desmatamento Ilegal. Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais**. UFMG. 2021 disponível em: <https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_final.pdf> Acesso em: Jan de 2023.

PSCHEIDT, K. R. **Prescrição Intercorrente e a Razoável Duração do Processo Administrativo em âmbito Municipal e Estadual.** RESPGE – SP São Paulo. v. 11. n. 1 jan./dez. 2020. Disponível em <<https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistaespgesp/article/view/142/129>> Acesso em: Jan de 2023.

RAJÃO R, GIUDICE R, VAN DER HOFF R, CARVALHO EB (2021) **Uma breve história da legislação florestal brasileira.** Rio de Janeiro: Editora Expressão.

SCHMITT, J. **Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia.** 2015. 188 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) —Universidade de Brasília, Brasília, 2015

SILVEIRA, Sebastião Sérgio; OLIVEIRA, Sérgio Martin Piovesan. **Prescrição Intercorrente na Lei 8.429/92.** Revista Reflexão e Crítica do Direito, v. 10, n. 1, p. 147-168, jan-jun 2022. Disponível em < <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/2930/1999>>. Acessado em: Jan. 2023.

THOMÉ, Romeu. **Decadência e prescrição nos processos administrativos ambientais.** In: THOMÉ, Romeu. (Org.). Questões Controvertidas - Direito Ambiental, Direitos Difusos e Coletivos e Direito do Consumidor. 1ed. Salvador: Juspodivm, 2013, v. 1, p. 275-288.

TOLEDO, Luiz F. **Quase R\$ 300 mi em multas ambientais podem prescrever em 2022; valor perdido vem subindo desde 2017.** 2022. BBC News Brasil. Disponível em<<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62429583>>. Acesso em Jan. 2023.