

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Prescrição administrativa e segurança jurídica no direito ambiental

Tribunal: STJ | Processo: 1019736-16.2023.4.01.0000

prescrição segurança jurídica • prescrição direito administrativo • segurança jurídica ambiental

Parceria profissional

Você sabia que o escritório **Diovane Franco Advogados** possui um **sistema de parceria** para advogados e profissionais do agronegócio? Conte com a colaboração de um corpo técnico altamente especializado em Direito Ambiental, com atuação em embargos, autos de infração, licenciamento, desmatamento, CAR e regularização fundiária. O escritório atua em todo o Brasil, com sedes em Sinop/MT, Belém/PA, Brasília/DF, Novo Progresso/PA e Rio de Janeiro/RJ.

Fale conosco: contato@diovanefranco.com.br | diovanefranco.com.br

Texto da decisão

AREsp 3109637/MT (2025/0449651-4) RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO AGRAVANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA AGRAVADO : PEDRO JOSE FIABANE ADVOGADOS : VINICIUS RIBEIRO MOTA - MT010491B GABRIELA GASPAROTO GOMES - MT0293530 ANDREIA MILANO JORDANO - MT0160530 SUELEN HOFFMANN - MT0358540 DECISÃO Na origem, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) ajuizou execução fiscal em face de Pedro José Fiabane, visando à cobrança de multa ambiental decorrente de processo administrativo sancionador, ensejando a apresentação de exceção de pré-executividade. Deu-se à causa o valor de R\$ 1.017.173,60 (um milhão dezessete mil cento e setenta e três reais e sessenta centavos) (fls. 15). O juízo da execução não conheceu da exceção de pré-executividade (fls. 20-22), sob o fundamento de que a prescrição ocorrida no curso do processo administrativo não é passível de alegação pela via eleita, o que ensejou a interposição de agravo de instrumento, pelo particular. O agravo de instrumento foi provido pelo TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO, em acórdão assim ementado (fl. 46), in verbis: PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA. PRESCRIÇÃO OCORRIDA NO CURSO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. ACOLHIMENTO. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. 1. Conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), incide a prescrição quando, instaurado o processo administrativo para apurar fato passível de punição, este permanece paralisado por mais de três anos, sem atos que denotem impulso do processo, conforme preceitua o art. 1º, § 1º da Lei 9.873/1999. 2. No presente caso, o exame do processo administrativo instaurado para apurar o fato punível atribuído ao agravante revela que entre o último marco interruptivo da prescrição, qual seja, a decisão condenatória recorrível (proferida em 2008) e a decisão do recurso administrativo (prolatada em 2014), transcorreu prazo superior a três anos, sendo que durante esse lapso, em princípio, somente foram praticados atos (despachos) de mero

expediente. 3. Agravo de instrumento provido. Inconformado, o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA interpôs o apelo nobre, com fundamento nas alíneas “a” e “c” do permissivo constitucional, alegando, para tanto, violação do art. 1º e do art. 1º-A da Lei n. 9.873/1999, afirmando que não ocorreu prescrição intercorrente, pois haveria atos interruptivos no curso do processo administrativo que não precisam, segundo sustenta, ter conteúdo decisório. Em suma, as razões do recurso foram abordadas nos seguintes termos (fls. 57-67): VIOLAÇÃO AO ART. 1º, §1º, DA LEI N. 9.873/99: RESTRIÇÃO NÃO PREVISTA PELO LEGISLADOR. (...) Da leitura do dispositivo, observa-se que o legislador não restringiu o alcance da expressão “pendente de julgamento ou despacho”, de forma que se deve considerar que todo “despacho” lançado nos autos é causa interruptiva da prescrição intercorrente administrativa. Não apenas atos essencialmente decisórios ou apuratórios são aptos a interromper o fluxo do prazo prescricional. Somente a efetiva paralisação por três anos, ou seja, sem qualquer movimentação, configura inércia apta a gerar a prescrição da pretensão punitiva intercorrente. Vale lembrar que a prescrição intercorrente deve ser entendida como uma forma de sanção imputada à própria Administração que, em face da sua inércia, não promoveu os meios e atos necessários para remover o estado de paralisação do processo. Conseqüentemente, para caracterizar a prescrição intercorrente, é necessária a demonstração de que a Administração não praticou qualquer ato processual tendente a apurar a infração. A movimentação do processo administrativo por meio de despachos de encaminhamento ao setor competente para seguimento do feito ou por juntadas de informações técnicas e pareceres instrutórios, por exemplo, é inerente à apuração do fato apontado como infração, dentro do que prevê o regular trâmite do processo administrativo. E, nesse sentido, deve ser reconhecida como causa interruptiva da prescrição, na medida em que rompe o estado de inércia da Administração. Ademais, é necessário se ter em conta, ao interpretar as normas jurídicas, constitucionais ou legais, que o legislador não se utiliza de palavras inúteis ou sem sentido, sendo regra de hermenêutica que ao intérprete não cabe restringir o que a lei não restringe. Se a norma em comento não delimitou o conteúdo do termo “despacho”, não pode o intérprete ou o aplicador da lei restringi-lo tão somente a atos de conteúdo essencialmente decisórios ou apuratórios. Por fim, ressalta-se ainda a especialidade da norma do art. 1º, §1º, da Lei n. 9.873/99 em relação ao art. 2º do mesmo diploma legal. O art. 1º, §1º, regula inteiramente o instituto da prescrição intercorrente, que objetiva sancionar o Estado por não tomar providências de natureza processual por mais de três anos, estabelecendo sua causa, suas conseqüências e o fato causador da interrupção de seu prazo; isto é, qualquer ato da autoridade competente que caracterize impulso processual. Já o art. 2º disciplina os atos que interrompem a prescrição da pretensão punitiva propriamente dita, isto é, aquela que busca punir a Administração pela inércia em aplicar o direito material. Sendo a prescrição intercorrente integralmente regulamentada pelo art. 1º, §1º, não há que se falar em aplicação do art. 2º para conferir interpretação restritiva ao termo “despacho”. Ante todo o exposto, ao limitar as causas interruptivas da prescrição intercorrente administrativa a atos essencialmente decisórios ou apuratórios, a decisão recorrida violou o disposto no artigo 1º, §1º da Lei n. 9.873/99. (...) Foram apresentadas contrarrazões (fls. 114-121). O apelo nobre restou inadmitido, ensejando a interposição do agravo, ora em análise (fls. 127-131). É o relatório. Decido. Conheço do agravo, passando, desde já, a analisar o apelo nobre. De início, como relatado, na origem, trata-se de exceção de pré-executividade interposta pela parte ora recorrida, visando à anulação dos créditos não tributários escriturados por meio da CDA objeto de execução fiscal. Alegou, em síntese, que o débito exequendo seria inexigível em decorrência da prescrição da pretensão punitiva estatal no processo administrativo que homologou a multa ambiental. A exceção de pré-executividade não foi conhecida, nos seguintes termos: Não se nega que a prescrição do processo administrativo possa ser alegada a qualquer tempo ou até conhecida de ofício, mas isto tão somente no âmbito do próprio processo administrativo. Em tal hipótese, a prescrição (do processo administrativo) novamente se manifesta como defesa processual indireta, porque é invocada pelo administrado dentro do próprio processo administrativo para impedir o seu curso. In casu, a prescrição que alega o excipiente, como fundamento da sua pretensão, é a prescrição ocorrida no curso do processo administrativo. Veja-se que não se trata da prescrição como defesa processual indireta (prescrição da pretensão executória), cujo acolhimento impediria o conhecimento do próprio pedido do exequente e levaria à extinção desta ação sem seu julgamento de mérito. Em verdade, tratando-se de autêntica causa de pedir (não de exceção), a prescrição do processo administrativo não pode

ser conhecida de ofício pelo juízo, não sendo, pois, passível de alegação pela via da objeção de não executividade. Diante do exposto, NÃO CONHEÇO DA EXCEÇÃO DE PRÉ - EXECUTIVIDADE interposta, ressalvado ao executado a discussão das referidas questões pela via processual adequada. (fls. 16-18). Ou seja, sequer houve o enfrentamento da questão da prescrição intercorrente. Todavia, o Tribunal de origem reformou a decisão, a fim de reconhecer que a prescrição pode ser arguida por meio de exceção de pré-executividade, passando a enfrentar a questão da prescrição, tão somente nos seguintes termos (fls. 42-54): (...) Conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), incide a prescrição quando, instaurado o processo administrativo para apurar fato passível de punição, este permanece paralisado por mais de três anos, sem atos que denotem impulso do processo, conforme preceitua o art. 1º, § 1º da Lei 9.873/1999. Nesse sentido, entre outros: STJ, 1ª Turma, AgInt no RESP 1857798/PE, Rel. Min. Gurgel de Faria, D Je 01/09/2020. Nessa mesma linha, a jurisprudência deste Tribunal destaca, ainda, que a prática de atos desprovidos de cunho decisório, que configurem apenas encaminhamentos burocráticos internos, não interrompe o curso da prescrição. (...) No presente caso, à primeira vista, o exame do processo administrativo instaurado para apurar o fato punível atribuído ao agravante revela que entre o último marco interruptivo da prescrição, qual seja, a decisão condenatória recorrível (proferida em 2008) e a decisão do recurso administrativo (prolatada em 2014), transcorreu prazo superior a três anos, sendo que durante esse lapso, em princípio, somente foram praticados atos (despachos) de mero expediente. Desse modo, antevejo, a priori, a plausibilidade do direito alegado, circunstância que autoriza o deferimento do provimento liminar postulado, principalmente no intuito de evitar a continuidade do feito executivo com as consequências dele decorrentes. (...) Sem razão, contudo, no caso. De fato, insurge-se o ente público contra a interpretação restritiva, sem respaldo legal, conferida pela Corte local à expressão "pendente de julgamento ou despacho", ao considerar que atos de movimentação do processo administrativo sancionador que não tenham essencialmente conteúdo decisório ou apuratório não são suficientes para a interrupção da prescrição intercorrente. Além disso, aduz também o recorrente interpretação divergente da conferida pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região ao citado dispositivo de lei federal. Como cediço, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema nº 328 (REsp 1115078/RS), firmou 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). Sobre a prescrição intercorrente na esfera administrativa, o art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99, assim dispõe: 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. § 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. Ou seja, a prescrição intercorrente ocorre em virtude da inércia do administrador em impulsionar o processo administrativo. Assim, qualquer ato que o impulsione para fins de apuração do fato e a conclusão do processo administrativo, que não seja de mero expediente, possui o condão de afastá-la. Na mesma linha de raciocínio, esta Corte já se pronunciou no sentido de que "a prescrição intercorrente pressupõe desídia do credor que, intimado a diligenciar, se mantém inerte" (STJ, AgRg no AREsp 277.620/DF, Quarta Turma, Rel. Ministro Antônio C. Ferreira, D Je 03.02.2014). Com efeito, o art. 1º, §1º da Lei nº 9.873/1999, que estabelece o prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, prevê que a paralisação do procedimento administrativo, pendente de julgamento ou despacho, por mais de três anos, implica na prescrição intercorrente da pretensão punitiva. Já o art. 2º da mesma lei prevê as hipóteses de interrupção da prescrição da pretensão punitiva (" II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato"). Com efeito, à luz do disposto na Lei 9.873/99, qualquer movimentação dada, pela Administração, visando à instrução e a conclusão do processo, há de afastar a inércia ou desídia por parte da Administração, que daria causa à prescrição. Maria Sylvania Zanella Di Pietro afirma sobre o impulso oficial que "é ele que autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos e praticar tudo que for necessário à consecução do interesse público"(in DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Op. cit., p. 589). Na seara ambiental, o Decreto nº. 6.514/2008 – que regula a Lei nº 9.873/1999 –, em seu art. 22, assim dispõe:

Art. 22. Interrompe-se a prescrição: (...) II - por qualquer ato inequívoco da administração que importa apuração do fato; e (...) Parágrafo único. Considera-se ato inequívoco da administração, para efeito do que dispõe o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo. Ou seja, para as infrações ambientais, a interpretação de "ato inequívoco da administração que importa apuração do fato", está definido pela própria norma ambiental como "aqueles que impliquem instrução do processo". Diante desse contexto, extrai-se que tanto o Decreto 6.514/2008 quanto a Lei nº 9.873/99 explicitam os atos praticados no processo administrativo com a finalidade de subsidiar, impulsionar, instruir a formação da decisão administrativa e que constituem procedimento de apuração, como no caso, se prestam para fins da interrupção da prescrição intercorrente. A jurisprudência mais recente do Superior Tribunal de Justiça passou a destacar que a caracterização da prescrição intercorrente no processo administrativo sancionador pressupõe efetiva paralisação do procedimento por período superior a três anos, sem a prática de atos aptos a impulsionar regularmente o seu andamento. Assim, a prática de atos administrativos que efetivamente impulsionem o andamento do feito, tais como encaminhamentos para análise técnica, elaboração de relatórios, remessa a órgãos competentes para manifestação ou outros despachos necessários à sequência do procedimento, revela a inexistência de paralisação apta a ensejar a incidência do instituto prescricional. A propósito: AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DESPACHO QUE DEFINE A COMPETÊNCIA DE ÓRGÃO PARA JULGAMENTO DE RECURSO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO PROVIDO. 1. Inexiste a alegada violação aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil porque a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, segundo se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade. Julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa aos dispositivos de lei invocados. 2. O despacho proferido por autoridade administrativa que definiu a autoridade competente para o julgamento do recurso, da análise do valor de alçada, interrompe a prescrição intercorrente, pois configura ato inequívoco que importa apuração do fato, nos termos do art. 2º da Lei 9.873/1999. 3. Recurso especial provido. (REsp n. 2.143.996/PR, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 8/4/2025, DJEN de 10/4/2025.) PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. RECONVENÇÃO. REQUISITOS. VERIFICAÇÃO. REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO. INVIABILIDADE. MULTA POR INFRAÇÃO AO MEIO AMBIENTE. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. DESPACHO INTERRUPTIVO. NATUREZA JURÍDICA. DEFINIÇÃO. 1. É inviável, em sede de recurso especial, o reexame da presença dos pressupostos de admissibilidade de demanda reconvenicional, haja vista a necessidade de incursão em matéria de conteúdo fático-probatório (Súmula 7 do STJ). 2. A interpretação do art. 1º, § 1º, da Lei n. 9.873/1999, na busca por identificar o alcance normativo da expressão "despacho" inserida naquele preceptivo legal, encerra a análise de matéria eminentemente de direito e não demanda o revolvimento do acervo fático-probatório dos autos. 3. A jurisprudência do STJ tem exigido que os atos praticados em processos administrativos sancionatórios tenham "conteúdo apuratório" para afastar a prescrição intercorrente, como, no caso, entendeu a Corte Regional, porém é possível identificar certa confusão conceitual nos julgados que envolvem a matéria. 4. A interpretação conjunta das disposições do art. 1º, caput e §§1º e 2º, e dos arts. 1º-A e 2º, da Lei n. 9.873/1999, permite a identificação de três modalidades de prescrição: a) o art. 1º-A do diploma legal citado trata do prazo prescricional para pretensão executória (da multa ambiental, na hipótese); b) o art. 1º, caput, e o art. 2º do diploma legal tratam da prescrição da pretensão punitiva (quinquenal), que se interrompe, entre outros casos, com a prática de atos voltados à apuração do fato (inciso II) e c) o art. 1º, § 1º, cuida da prescrição intercorrente (trienal), que se consuma quando o processo fica "paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho". 5. Acerca da natureza do ato interruptivo apto a afastar a ocorrência da prescrição intercorrente, a análise sistemática dos aludidos dispositivos da lei conduz ao entendimento de que a exigência prevista no art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999 (ato inequívoco que importe em apuração do fato) cuida da interrupção da prescrição punitiva e, por isso, não se confunde com o instituto da prescrição intercorrente previsto no art. 1º, § 1º, do mesmo diploma. 6. Diferentemente do previsto para a prescrição punitiva, quanto à prescrição intercorrente, o legislador não menciona a ausência de atos de apuração, mas cita apenas a ausência de

despachos ou do julgamento como situação apta a ocasionar a paralisação do processo. 7. Considerando que o fenômeno da prescrição intercorrente pressupõe a inércia da Administração, por processo paralisado entende-se aquele em que não há despachos ou em que os atos praticados (ainda que por despachos) são meramente protelatórios (ex.: certificações vazias do tipo "aguardando providências", encaminhamentos ao arquivo sem fundamento, remessas para digitalização sem relação com o andamento, movimentações infundadas e sem impulsionar o processo para uma solução). 8. Os processos em andamento, por sua vez, dizem respeito àqueles em que são proferidos despachos previstos em lei e necessários ao regular desenvolvimento do feito (ex.: encaminhamento à Procuradoria para parecer, relatórios de instrução exigidos em norma etc.). 9. A prática de despachos de impulsionamento legalmente previstos afasta a paralisação do feito e, por conseguinte, a ocorrência da prescrição intercorrente. 10. A interpretação conjunta do art. 1º, § 1º e do art. 2º, II, ambos da Lei n. 9.873/1999, permite a compreensão de que as hipóteses de interrupção da prescrição punitiva quinquenal (arts. 1º, caput, e 2º) são distintas e não se aplicam à prescrição intercorrente trienal (art. 1º, §1º), como defendido pela autarquia/recorrente. 11. Na hipótese, a Corte Regional pronunciou a ocorrência da prescrição intercorrente porque, no bojo do feito administrativo, foi proferido despacho "em repetição do anterior", o que evidenciava "mais uma tentativa de afastar a prejudicial do que um impulso no processo de apuração". 12. Como a incursão no acervo do procedimento administrativo trazido aos autos com o fito de afastar a inércia da administração pública esbarra no óbice inserto no enunciado da Súmula 7 desta Corte, devem os autos retornar ao Tribunal Regional para a reavaliação da ocorrência da prescrição intercorrente, à luz das diretrizes acima estabelecidas. 13. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido em parte. (REsp n. 2.223.324/MT, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, relator para acórdão Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16/12/2025, DJEN de 6/3/2026.) Ainda: AREsp 3.022.226/MT, Rel. Ministro Francisco Falcão, DJEN 27/10/2025, transitado em julgado em 09/02/2026. No caso dos autos, o Tribunal de origem firmou sua convicção no sentido de que "à primeira vista, o exame do processo administrativo instaurado para apurar o fato punível atribuído ao agravante revela que entre o último marco interruptivo da prescrição, qual seja, a decisão condenatória recorrível (proferida em 2008) e a decisão do recurso administrativo (prolatada em 2014), transcorreu prazo superior a três anos, sendo que durante esse lapso, em princípio, somente foram praticados atos (despachos) de mero expediente." Ou seja, para fins de reconhecimento da prescrição intercorrente, afirma o Tribunal de origem que, entre a decisão condenatória, proferida em 2008 – que teria sido o último marco interruptivo da prescrição –, e a decisão do recurso administrativo, prolatada em 2014, não houve decisão ou despacho de cunho decisório, tendo transcorrido o prazo superior a três anos. Todavia, é o próprio recorrido que comprova movimentação processual, com decisões e despachos, durante o referido lapso temporal (fl.9): "1) 07/12/2007 – autuação e cientificação; (interrupção da prescrição); 2) 27/12/2007 – apresentação de defesa do autuado; 3) 15/04/2008 – julgamento de 1ª instância administrativa; 4) 19/05/2008 – Homologação do Parecer Jurídico de julgamento nº 313/2008 AGU-PFE-IBAMA; 5) 29/06/2009 e 30/06/2009 - Intimação para apresentação de recurso administrativo; 6) 10/07/2009 – apresentação do recurso administrativo; (...) 10) 15/02/2014 – decisão recursal ". Ora, não se pode afirmar que houve inércia por parte do IBAMA, no caso, senão quando ocorre uma paralisação injustificada na tramitação do feito, o que não restou demonstrado na espécie. No caso, sem qualquer revolvimento probatório, por simples cotejo entre o que afirmado pelo recorrido, principal interessado, e o que restou decidido pelo Tribunal de origem, observa-se que não há falar em prescrição intercorrente, vez que, ao contrário do que afirmado no acórdão recorrido, houve movimentação do feito, inclusive com decisões e despachos de cunho decisórios, entre 2008 e 2014. Ante o exposto, com fundamento no art. 253, parágrafo único, II, c, do RISTJ, conheço do agravo para conhecer do recurso especial e dar-lhe provimento, nos termos da fundamentação. Publique-se. Intimem-se. Relator FRANCISCO FALCÃO

[Leia o artigo completo com análise especializada no site](#)

 **Fale com o escritório**

Tire suas dúvidas com nossa equipe especializada em Direito Ambiental.

WhatsApp: (66) 99955-5402

Diovane Franco Advogados • OAB/MT 29.530 • diovanefranco.com.br
Sinop/MT • Belém/PA • Brasília/DF • Novo Progresso/PA • Rio de Janeiro/RJ

Documento gerado a partir de publicação oficial. A reprodução é permitida desde que citada a fonte.