

PRESCRIÇÃO EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS: FUNDAMENTOS DOUTRINÁRIOS, MARCOS LEGAIS E ESTRATÉGIAS DEFENSIVAS

PRESCRIPTION IN ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: DOCTRINAL FOUNDATIONS, LEGAL FRAMEWORKS AND DEFENSIVE STRATEGIES

Homero de Giorge Cerqueira¹

Resumo: O presente artigo analisa o instituto da prescrição no âmbito dos processos administrativos ambientais brasileiros, com ênfase nos fundamentos constitucionais e legais que regem sua aplicação, nas distintas modalidades prescricionais reconhecidas pela doutrina e pela jurisprudência, e nas principais controvérsias que emergem da prática forense. Partindo do marco normativo da Lei n. 9.605/1998 e do Decreto n. 6.514/2008, o estudo examina a prescrição da pretensão punitiva, a prescrição intercorrente trienal, a incidência do prazo penal nas infrações ambientais típicas, a prescrição executória e a tese da imprescritibilidade do embargo ambiental. Sustenta-se que a correta compreensão dessas modalidades é indispensável tanto para a efetividade da tutela ambiental quanto para a garantia das prerrogativas constitucionais do autuado. A metodologia adotada é dogmática-analítica, com recurso à legislação, à doutrina especializada e à jurisprudência dos tribunais superiores.

Palavras-chave: Prescrição. Processo administrativo ambiental. Infração ambiental. Lei n. 9.605/1998.

Direito Ambiental Sancionador.

¹ Advogado e Doutorando em Direito membro do Grupo de pesquisa Diálogo das Fontes: Efetividade dos direitos, sustentabilidade Difusos e Coletivos Vulnerabilidades e Responsabilidades da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP - Brasil). Pós-doc em Direitos e Políticas Públicas pela UPM. Doutor e Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de SP (PUC/SP). <https://orcid.org/0000-0002-0362-9651>

Abstract: This article analyses the statute of limitations within Brazilian environmental administrative proceedings, with emphasis on the constitutional and statutory foundations governing its application, the distinct prescriptive modalities recognized by doctrine and case law, and the main controversies arising from forensic practice. Drawing from the normative framework of Federal Law No. 9,605/1998 and Decree No. 6,514/2008, the study examines the punitive limitation period, the triennial intercurrent prescription, the application of criminal limitation periods to environmental offences, the enforcement limitation period and the thesis of the imprescriptibility of environmental injunctions. It is argued that the correct understanding of these modalities is indispensable both for the effectiveness of environmental protection and for the guarantee of the constitutional prerogatives of the sanctioned party. The methodology adopted is dogmatic-analytical, drawing on legislation, specialized doctrine and superior court jurisprudence.

Keywords: Statute of limitations. Environmental administrative proceedings. Environmental infraction. Federal Law No. 9,605/1998. Environmental Sanctioning Law.

INTRODUÇÃO

A prescrição constitui instituto jurídico de natureza processual e material cujo fundamento repousa sobre os princípios da segurança jurídica, da razoável duração do processo e da proporcionalidade, todos com assento constitucional explícito nos artigos 5.º, incisos LXXVIII e LIV, e no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

No campo do Direito Administrativo Sancionador ambiental, sua importância adquire relevo singular, na medida em que o exercício do poder punitivo estatal sobre condutas ofensivas ao meio ambiente deve estar necessariamente submetido a balizas temporais que impeçam a perpetuação de situações de indefinição jurídica.

A Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998², Lei de Crimes Ambientais, e o Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008³, que regulamenta as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, constituem o principal arcabouço normativo que disciplina a responsabilidade administrativa ambiental no Brasil. A compreensão sistemática desses diplomas, aliada ao diálogo com o Código Penal, a Lei n. 9.784/1999 e a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, é pressuposto indispensável para a correta aplicação da prescrição nos processos administrativos ambientais.

O presente trabalho organiza-se em torno de sete eixos temáticos que correspondem às principais questões prescritivas enfrentadas na prática forense ambiental: (i) a tridimensionalidade da responsabilidade ambiental e a escolha estratégica das teses defensivas; (ii) a distinção entre atos apuratórios e atos de mero encaminhamento para fins interruptivos da prescrição; (iii) a aplicação do prazo penal às infrações administrativas correspondentes a crimes ambientais; (iv) a prescrição intercorrente trienal prevista no Decreto n. 6.514/2008; (v) a imprescritibilidade do embargo ambiental e sua rejeição constitucional; (vi) a prescrição executória e o marco inicial de sua contagem; e (vii) a nulidade do ato administrativo e seus reflexos sobre o cômputo do prazo prescricional.

TRIDIMENSIONALIDADE DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL E ESCOLHA ESTRATÉGICA DAS TESES DEFENSIVAS

A infração ambiental gera responsabilidade simultânea nas esferas administrativa, civil e penal, de forma independente e autônoma, nos termos do artigo 225, § 3.º, da CF/88⁴ e do artigo 3.º

2 BRASIL. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acessado em 25 mai. 2026.

3 BRASIL. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acessado em 20 mai. 2026.

4 § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

da Lei n. 9.605/1998⁵.

Essa tridimensionalidade tem consequência direta sobre a estratégia defensiva adotada pela doutrina. A escolha de arguir a prescrição como primeira tese pode ser processualmente desvantajosa quando a extinção da punibilidade pelo transcurso do tempo deixa incontroversa a materialidade da infração, com potencial repercussão nas esferas cível e criminal.

A doutrina especializada, na esteira de Herman Benjamin, Édis Milaré e Paulo Affonso Leme Machado, reconhece que a extinção do processo administrativo pela prescrição não impede a responsabilização civil por danos ambientais, haja vista a imprescritibilidade da pretensão reparatória, reconhecida pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Recomenda-se, assim, que o operador do Direito avalie, no caso concreto, se é mais favorável ao cliente alegar, em caráter prioritário, teses de mérito, como a atipicidade da conduta, a nulidade do auto de infração ou o erro no procedimento de autuação, reservando à prescrição o papel de argumento subsidiário.

Essa abordagem protege o administrado nas três dimensões de responsabilidade de forma simultânea, evitando que o reconhecimento administrativo da infração funcione como prova emprestada nos demais feitos.

A DISTINÇÃO ENTRE ATOS APURATÓRIOS E ATOS DE MERO ENCAMINHAMENTO: CRITÉRIO PARA A INTERRUPÇÃO DA PRESCRIÇÃO

O artigo 21 do Decreto n. 6.514/2008⁶ estabelece a regra geral prescricional de cinco anos, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em

5 rt. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

6 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.

que tiver cessado. Esse prazo é interrompido pela prática de ato inequívoco de apuração do fato, reiniciando-se a contagem a partir da data do ato interruptivo.

A controvérsia central nesta matéria reside na delimitação dos atos que efetivamente ostentam força interruptiva da prescrição. O critério materialmente adequado é funcional: somente o ato que produz prova, conduz a um resultado apuratório ou avança a instrução em direção à decisão de mérito possui aptidão interruptiva. Despachos de mero encaminhamento entre setores administrativos, certidões de tramitação, junção de procurações, pedidos de vista e demais atos de gestão processual interna não apuram fato algum e, portanto, não interrompem a prescrição.

Conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça⁷ em sede de recurso repetitivo, o prazo prescricional para cobrança de multa administrativa ambiental é de cinco anos, sendo o termo inicial não a data da infração, mas o momento em que o crédito se torna definitivamente constituído e exigível, após o encerramento do processo administrativo que diz:

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

A Corte enfrentou duas questões centrais: o prazo prescricional cabível e o seu termo inicial. Quanto ao prazo, consolidou-se o entendimento de que, à falta de norma específica, aplica-se por isonomia o Decreto n.º 20.910/32⁸, fixando-se em cinco anos o período para a cobrança do crédito oriundo de sanção administrativa ambiental.

A contribuição mais expressiva do julgado, contudo, reside na definição do *dies a quo* da

7 STJ, REsp n. 1.112.577/SP, rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, j. 9/12/2009, DJe 8/2/2010.

8 BRASIL. Regula a prescrição quinquenal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm. Acessado em 10 mai. 2026.

prescrição. Afastando a tese de que o prazo se iniciaria na data da própria infração, o STJ assentou que a prescrição somente começa a correr a partir do vencimento do crédito sem pagamento, isto é, após o encerramento definitivo do processo administrativo e a consequente constituição do crédito. Fundamentou-se, para tanto, no princípio da actio nata, segundo o qual o prazo prescricional não pode fluir antes de ser exigível a pretensão.

Trata-se de orientação de inegável repercussão prática, enquanto pendente o processo administrativo sancionador, o crédito não é exigível e, portanto, a prescrição sequer se inicia. Isso implica que o administrado não pode ser surpreendido pelo transcurso do prazo durante a fase administrativa, mas também significa que o Poder Público dispõe de prazo quinquenal integral a contar da constituição definitiva da multa para promover sua cobrança judicial.

APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PENAL ÀS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS CORRESPONDENTES A CRIMES AMBIENTAIS

O artigo 21, caput, do Decreto n. 6.514/2008 determina que, quando a infração administrativa também constituir crime ambiental, o prazo prescricional da pretensão punitiva administrativa será regido pelo artigo 109 do Código Penal⁹, calculado com base na pena máxima cominada ao crime correspondente. Trata-se de norma de natureza sancionatória favorável ou desfavorável ao administrado, a depender da correspondência típica estabelecida.

As hipóteses de aplicação ampliativa são particularmente relevantes nas autuações envolvendo

9 O art. 109 do Código Penal, com redação dada pela Lei n.º 12.234/2010, estabelece que a prescrição da pretensão punitiva, antes do trânsito em julgado da sentença final, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime. O dispositivo deve ser lido em conjunto com as Súmulas n.º 338, 415 e 438 do STJ, que consolidam o entendimento jurisprudencial sobre o termo inicial, a suspensão e a aplicação dos prazos prescricionais, bem como com o Precedente Obrigatório fixado pelo STF no RE 600.851/DF. (BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília: Presidência da República, 1940. Art. 109, com redação dada pela Lei n.º 12.234, de 5 de maio de 2010.)

unidades de conservação: a conduta tipificada no artigo 40 da Lei n. 9.605/1998¹⁰ (danos a unidades de conservação) prevê pena máxima de cinco anos, elevando o prazo prescricional administrativo para doze anos, nos termos do artigo 109, inciso III, do Código Penal. No sentido inverso, infrações correspondentes ao crime do artigo 50 da mesma lei (destruição ou danificação de florestas) podem ter prazo prescricional reduzido a quatro anos, pela correspondência com pena máxima de três anos (art. 109, inciso IV, do CP).

A construção de uma tabela de correspondência entre a infração administrativa e o tipo penal ambiental é, portanto, etapa metodológica indispensável anterior ao cálculo de qualquer prazo prescricional, sob pena de arguição de prescrição inexistente ou de omissão de prescrição operada.

A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE TRIENAL: MODALIDADE OBJETIVA E DE ALTA EFETIVIDADE PRÁTICA

A prescrição intercorrente administrativa encontra fundamento expresso no artigo 21, § 1.º, do Decreto n. 6.514/2008, que determina o arquivamento do processo quando este permanecer sem despacho ou julgamento por mais de três anos. Trata-se de modalidade distinta da prescrição da pretensão punitiva quinquenal (ou pelo prazo penal), pois incide sobre a paralisação do processo e não sobre o transcurso do prazo a partir da data do fato.

O critério objetivo da prescrição intercorrente trienal é claro: verificado o último ato efetivo de instrução ou julgamento de mérito, conta-se o prazo de três anos. Superado esse lapso sem qualquer ato apuratório, impõe-se o arquivamento. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça¹¹ tem confirmado essa orientação, afastando a tese de que meros atos de tramitação burocrática teriam o condão de manter o processo ativo.

10 Art. 40. Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização. Pena - reclusão, de um a cinco anos.

11 STJ, REsp 1.658.923/SP, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 28 ago. 2018.

A distinção entre “pendente de julgamento” e “em tramitação burocrática” é, aqui, tecnicamente decisiva. O processo está pendente de julgamento quando aguarda decisão de mérito sobre o auto de infração; não o está quando simplesmente circula entre setores administrativos sem que qualquer elemento instrutório seja produzido. A má compreensão desse critério implica, na melhor das hipóteses, arguição prematura da tese e, na pior, omissão de prescrição consumada.

A TESE DA IMPRESCRITIBILIDADE DO EMBARGO AMBIENTAL E SUA INCOMPATIBILIDADE COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL

Nas últimas décadas, disseminou-se em determinados órgãos julgadores a tese de que o embargo ambiental, medida acautelatória prevista no artigo 72, inciso VII, da Lei n. 9.605/1998¹², seria sanção de natureza permanente e, portanto, imprescritível. Essa construção jurisprudencial atende ao interesse dos órgãos de fiscalização, que assim buscam preservar os efeitos do embargo independentemente da extinção da punibilidade pela prescrição.

O argumento é, contudo, constitucionalmente insustentável. O artigo 72 da Lei n. 9.605/1998 elenca expressamente o embargo entre as sanções administrativas aplicáveis às infrações ambientais, ao lado da multa, da apreensão, da suspensão de atividade e das demais penalidades. Como toda sanção administrativa, o embargo está submetido ao princípio da legalidade estrita (art. 37, caput, CF/88), ao devido processo legal (art. 5.º, LIV, CF/88) e à razoável duração do processo (art. 5.º, LXXVIII, CF/88). A admissão de sanções perpétuas no ordenamento jurídico brasileiro violaria frontalmente esses preceitos.

A reparação civil dos danos ambientais, que é imprescritível segundo a jurisprudência do STJ, deve ser perseguida por meio da ação civil pública, e não pela eternização de penalidades cautelares de natureza administrativa. Nenhum princípio da tutela ambiental autoriza a supressão das garantias processuais constitucionais do administrado sob o pretexto de proteção ao meio ambiente. A

12 VII - embargo de obra ou atividade.

distinção entre responsabilidade reparatória (imprescritível) e responsabilidade punitiva (prescritível) é fundamental para a integridade do sistema constitucional brasileiro.

PRESCRIÇÃO EXECUTÓRIA: O MARCO INICIAL DA CONTAGEM E A TESE DO JULGAMENTO DE SEGUNDA INSTÂNCIA

Encerrado o processo administrativo com a aplicação de multa, abre-se novo prazo prescricional: o prazo de cinco anos para que a Fazenda Pública ajuíze a execução fiscal, nos termos do artigo 1.º do Decreto n. 20.910/1932¹³ e do artigo 174 do Código Tributário Nacional¹⁴, aplicados por analogia aos créditos não tributários.

A Súmula n. 467 do Superior Tribunal de Justiça¹⁵ estabeleceu que o prazo prescricional para a cobrança de créditos não tributários se conta da constituição definitiva do crédito, identificada com a notificação do autuado sobre o resultado do julgamento em última instância administrativa.

No entanto, a doutrina e a legislação de alguns estados, com destaque para Minas Gerais, têm avançado na direção de uma tese mais favorável ao administrado. O prazo de cinco anos começa a correr do dia seguinte ao julgamento do recurso administrativo de segunda instância, e não da intimação do autuado.

13 Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

14 O art. 174 do Código Tributário Nacional fixa em cinco anos o prazo prescricional para a cobrança do crédito tributário, contados da data de sua constituição definitiva, em consonância com o princípio da *actio nata*. O dispositivo é densificado por relevante conjunto de precedentes obrigatórios: o STF, no RE 559.943/RS, e o STJ, nos REsp n.º 1.120.295/SP, 999.901/RS e 1.201.993/SP — todos submetidos ao rito dos recursos repetitivos —, consolidaram diretrizes sobre a contagem do prazo, as hipóteses de interrupção previstas no parágrafo único e a aplicação da Súmula n.º 314 do STJ. (BRASIL. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Brasília: Presidência da República, 1966. Art. 174.)

15 Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental. Data da Publicação - DJ-e 25-10-2010

O fundamento dessa construção é sólido: a constituição definitiva do crédito não tributário ocorre com o exaurimento da instância administrativa, e não com a cientificação formal do administrado. Admitir que a Fazenda possa manipular o início do prazo prescricional pelo controle do ato de intimação seria incompatível com o princípio da segurança jurídica e com a razoável duração do processo. A tese do julgamento de segunda instância como marco inicial da prescrição executória representa, assim, a interpretação mais consentânea com o sistema constitucional vigente.

NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO E SEUS REFLEXOS SOBRE O CÔMPUTO PRESCRICIONAL

Princípio geral de direito, com assento na teoria das nulidades do Direito Administrativo, é o de que o ato nulo não produz efeitos jurídicos. Por consequência necessária, o ato administrativo declarado nulo não tem aptidão para interromper o prazo prescricional. O cálculo prescricional deve ser feito como se o ato nulo jamais houvesse existido, considerando-se o último ato válido como marco interruptivo.

As hipóteses mais frequentes de atos nulos com relevância para o cálculo prescricional incluem: intimações por edital realizadas sem prévia tentativa de localização pessoal do autuado (violação do princípio do devido processo legal); decisões desprovidas de fundamentação adequada (violação do art. 50 da Lei n. 9.784/1999); e atos praticados por autoridade incompetente (violação do princípio da legalidade).

A estratégia processual que combina, na mesma peça, o pedido de declaração da nulidade e o reconhecimento da prescrição transcorrida entre o ato nulo e o momento presente potencializa as chances de êxito defensivo, podendo conduzir ao arquivamento definitivo do feito com a extinção integral da pretensão punitiva. Trata-se de técnica amplamente reconhecida na prática da advocacia ambiental de alto padrão e referendada pela jurisprudência administrativa e judicial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prescrição, no Direito Administrativo Sancionador ambiental, não é um expediente de subterfúgio, mas um instrumento constitucionalmente assegurado de limitação do poder punitivo estatal. Sua correta aplicação é condição de validade do processo administrativo e expressão dos princípios da segurança jurídica, do devido processo legal e da razoável duração do processo.

O presente artigo demonstrou que a compreensão adequada do instituto exige o domínio de pelo menos sete dimensões: (i) a tridimensionalidade da responsabilidade ambiental e a estratégia defensiva integrada; (ii) a distinção entre atos apuratórios e atos de mera tramitação; (iii) a tabela de correspondência entre infração administrativa e crime ambiental para fins de prazo prescricional; (iv) a prescrição intercorrente trienal e seu critério objetivo; (v) a rejeição constitucional da imprescritibilidade do embargo; (vi) a prescrição executória e o marco do julgamento de segunda instância; e (vii) os efeitos da nulidade sobre o cômputo prescricional.

A efetividade da tutela ambiental e a garantia dos direitos fundamentais do administrado não são objetivos antagônicos; ao contrário, ambos se realizam pela estrita observância do Estado de Direito. A prescrição bem aplicada é, assim, um dos instrumentos pelos quais o Direito Ambiental cumpre sua função constitucional de equilíbrio entre proteção do meio ambiente e segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 9, p. 5-52, jan./mar. 1998.

BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 fev. 1998.

BRASIL. Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 jul. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.112.577/SP. Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, Diário da Justiça Eletrônico, 8 out. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.658.923/SP. Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, Diário da Justiça Eletrônico, 28 ago. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 467. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 out. 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.