

A Abrangência da Incidência da Prescrição Intercorrente nos Processos Administrativos de Acordo com a Lei nº 9.873/1999

Jorge Mesquita Junior

Advogado. Integrante da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/RJ.



1. Introdução

Muito se fala em prescrição no curso dos processos judiciais decorrente da inércia do detentor do direito, a denominada prescrição intercorrente, todavia, a questão é pouco debatida na esfera administrativa, em especial no âmbito federal, apesar de lei própria reguladora do tema.

Assim, sem ter a pretensão de esgotar o tema, o presente estudo busca fomentar a discussão e a reflexão sobre questão relevante no Direito, que serve para defesa da população contra a extensão demasiada dos processos perante os entes federais.

2. Da Prescrição

O tempo sempre foi o fator de inibição para qualquer fato da vida. Tanto é que se criou o dito “dar tempo ao tempo” quando se pretende deixar cair no esquecimento alguma coisa. No Direito não é diferente, sendo de amplo conhecimento o adágio latino *dormientibus non succurrit ius* ou, o Direito não socorre a quem dorme.

A prescrição nasce como fator de limitação do exercício do direito para que este não se perpetue pela conveniência ou desinteresse do seu detentor, que deixa de exercê-lo no momento adequado, sendo medida inerente à existência de um Estado Democrático de Direito, buscando dar segurança jurídica e paz social aos conflitos.

A doutrina ensina¹ que os romanos criaram a ideia de que não basta haver um direito, tendo o mesmo que ser exercido em determinado lapso temporal, sendo o decurso de prazo, para os romanos, um dos elementos extintivos das obrigações.

No entanto, Silvio Rodrigues² mostra que, no primitivo Direito romano, não existia tal limitação de tempo, tendo, a prescrição, surgido somente no Direito pretoriano, pois o magistrado proporcionaria às partes determinadas ações capazes de contornar os princípios do *jus civile*. Naquela fase, representaria uma forma de extinguir a ação, afetando, via de consequência, o próprio Direito Material.

O tema sempre suscitou debates quanto à sua existência, caracterização e diferenciação com outros institutos do Direito, como a decadência e suas modificações. Convencionou-se conceituar, de forma simplória, que a prescrição seria uma causa de extinção do direito de ação do titular, enquanto a decadência causaria a própria extinção do direito.

¹ Cf. MARKY, Thomas. *Curso elementar de Direito romano*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 149.

² *Direito Civil*. Vol. I. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 341.

De todo modo, se o titular do direito nada fez para protegê-lo ou tutelá-lo, depreende-se daí uma conclusão indicativa de desinteresse por parte desse mesmo titular, sendo a prescrição o ônus cabível para essa postura.

O antigo Código Civil elencava, nos artigos 172 e 173, algumas causas interruptivas da prescrição, tais como a citação pessoal da outra parte mesmo que ordenada por juiz incompetente, mas apta a obstar o curso natural da prescrição (v.g., artigo 219 do Código de Processo Civil), o protesto, a apresentação do título de crédito em inventário ou o concurso de credores, qualquer ato judicial que constitui em mora o devedor e qualquer ato de reconhecimento de direito pelo devedor. O novo Código Civil praticamente mantém o texto anterior no seu artigo 202. Já a decadência não se interrompe e nem se suspende, a não ser com o efetivo exercício do direito.

3. Da Prescrição Intercorrente

Feito esse brevíssimo introito sobre a prescrição, passemos ao que mais interessa neste estudo. A prescrição intercorrente, espécie do gênero “prescrição”, caracteriza-se pela inércia das partes de modo injustificável, pelo decurso do prazo do próprio direito, ficando o processo parado por longo período, sem manifestação que dê ensejo à interrupção da prescrição.

A exemplo da prescrição, a prescrição intercorrente se justifica pela necessidade da paz social, ordem, segurança e certeza jurídica, punindo a negligência do titular do direito subjetivo lesado.

Decorre do interesse público em evitar extensão infinita dos processos, beneficiando a efetividade de justiça prevista no artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988, e, por conseguinte, resguardando o próprio Erário público, punindo os inativos com “sacrifício da justiça em favor da ordem”, como ensina o Professor Arnoldo Wald³.

O autor Theotonio Negrão⁴ define o tema assinalando que prescrição intercorrente seria um instituto de direito material, tendo prazos e consequências próprias, que não se confundem com a extinção do processo regulada no artigo 267 do CPC e que começa a fluir do momento em que o autor deixou de movimentar o processo, quando isso lhe cabia. Arremata afirmando que, quando consumada, a declaração de que ocorreu, não está a depender de prévia intimação ao autor, para que dê andamento ao feito, mas apenas, de requerimento da parte a quem aproveita (RSTJ 37/481). Ensina, todavia, que existem vozes contrárias à sua ocorrência, com base em jurisprudência vetusta, entendendo que em nosso direito, não existe o instituto da prescrição intercorrente (JTA 108/367).

De acordo com esse instituto, cabe à parte diligenciar de maneira efetiva e objetiva para o devido andamento do processo e dar efeito aos procedimentos cabíveis - maneira pela qual se encadeiam os atos processuais. Isso, sob pena de incorrer nas cominações por sua desídia, justificadas pelo interesse da sociedade em conferir juridicidade a situações fáticas que, por seu intermédio, não podem se prolongar de forma indesejável.

³ *Curso de Direito Civil brasileiro*. Vol. I. 7ª ed. São Paulo: RT, p. 222.

⁴ *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*. 39ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 329.

Apesar de conter previsão expressa no Direito Tributário, conforme disposto no artigo 40 da Lei nº 6.830/1980, introduzido pela Lei nº 11.051/2004, bem como no Direito do Trabalho, estando inclusive sumulada junto ao Supremo Tribunal Federal, no verbete de nº 327⁵, a prescrição intercorrente ainda não possui normatização no nosso digesto processual, o que não impede que encontre aceitação pacífica na doutrina e na jurisprudência para qualquer processo judicial.

A norma também encontra previsão nos artigos 2º e 3º do Decreto-lei nº 4.597/1942, artigo 103 da Lei nº 8.213/1991 e principalmente nos artigos 1º e 5º, do Decreto nº 20.910/1932, que dispõe:

“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.

(...)

Art. 5º Não tem efeito de suspender à prescrição a demora do titular do direito ou do crédito ou do seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem reclamados ou o fato de não promover o andamento do feito judicial ou do processo administrativo durante os prazos respectivamente estabelecidos para extinção do seu direito à ação ou reclamação.”

Cumpra ainda frisar o entendimento consolidado pelo Direito pretoriano, *verbis*:

“Execução por Título Extrajudicial Nota Promissória. Prescrição Intercorrente Extinção da Execução. Confirmação. Prescrição Intercorrente. A prescrição é instituto de direito material, tendo prazos e conseqüências próprias, que não se confundem com a extinção do processo regulada no art. 267 do CPC. Começa a fluir do momento que o autor deixou de movimentar o processo, quando isso lhe cabia. Consumada, a declaração de que ocorreu não está a depender de prévia intimação ao autor, para que dê andamento ao feito, mas apenas de requerimento da parte a quem aproveita. Recurso conhecido e improvido.” (Apelação Cível nº 2001.001.27135, Rel. Desembargador Claudio de Mello Tavares, j. em 17.4.2002)

Assim, percebe-se que a prescrição intercorrente é instituto consolidado tanto na doutrina quanto na jurisprudência, com base nas diversas legislações que regulam o tema.

4. Da Prescrição Intercorrente de Acordo com a Lei nº 9.873/1999

Tomando por base todo o delineado acima acerca da prescrição intercorrente nos processos judiciais, depreende-se que a mesma realidade se aplica aos processos administrativos.

Apesar de previsão da prescrição intercorrente nos processos administrativos ter plena aceitação na jurisprudência pela aplicação já antiga do Decreto nº 20.910/1932, o legislador entendeu por criar norma expressa para os entes públicos federais em determinadas hipóteses.

Assim, foi editada a Lei nº 9.873/1999, em 23 de novembro de 1999, convertendo em lei a Medida Provisória nº 1.708, de 30 de junho de 1998, e suas següidas alterações, que estabeleciam prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva

⁵ Súmula nº 327 - “O direito trabalhista admite a prescrição intercorrente.”

pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dando outras providências. A exposição de motivos da Medida Provisória originária destacava:

“A previsão de prescrição no âmbito administrativo tem por objetivo dar fim aos embargos a que são submetidos os administrados quando, em razão da ausência de norma legal que preveja a extinção do direito de punir do Estado, são indiciados em inquéritos e processos administrativos iniciados muitos anos após a prática de atos reputados ilícitos (...). A presente proposta se coaduna com o texto constitucional de 1988, que traz como regra a prescritibilidade consignando as exceções. Assim é que a Constituição prevê em seu art. 5º, inc. XLVII, ‘a’, que não haverá penas de caráter perpétuo. Também prevê, nos incisos XLII e XLIV do citado artigo, que são imprescritíveis os crimes consistentes na prática do racismo e na ação de grupos armados civis ou militares contra a ordem constitucional e o Estado Democrático. Se somente esses crimes são imprescritíveis, há que se admitir a prescrição para o ilícito administrativo. Não admitir a prescrição, no caso, é tornar a Administração senhora da tranquilidade do administrado, pois ficará ao arbítrio dela dispor a respeito de quando irá puni-lo. Isto implica tornar perpétua a ação de punir, causando, assim, notória instabilidade (...). Por derradeiro, deve-se atentar para o fato de que a presente proposta uniformiza a questão da prescrição no âmbito da Administração Pública Federal.”

Buscava o legislador tratar do poder de polícia administrativa do Estado, abordando a interrupção e a suspensão da prescrição do direito de punir da Administração Pública. A redação final da norma, que culminou na edição da lei, sofreu poucas mudanças, tendo o legislador destacado na exposição de motivos que o objetivo era deixar claro que a regra não se aplicava aos processos em que haveria punição funcional, tampouco que se aplicaria aos processos tributários, que por força constitucional demandam Lei Complementar para sua regulação, não podendo ser atingida por disposições ordinárias.

Vale lembrar que, à época, vinham-se arquivando processos de cunho tributário quando prescrita a pretensão penal do respectivo crime; portanto, a ideia era a de pacificar o entendimento quanto à inaplicabilidade da lei nessa hipótese. O artigo 1º, *caput* e parágrafo 1º, da Lei nº 9.873/1999, 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.”

Essa legislação é aplicada corriqueiramente nas discussões acerca das multas aplicadas pela Administração Federal em razão do descumprimento de preceitos legais. Um exemplo clássico decorre das multas aplicadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para quem infringe a legislação ambiental. Tal discussão desencadeou, inclusive, o julgamento de recurso repetitivo de controvérsia nos termos do artigo 543-C do CPC⁶, pela Egrégia 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça.

⁶ REsp nº 1.115.078/RS, Rel. Min. Castro Meira, 1ª Seção, DJe de 6.4.2010.

A controvérsia no *leading case* cingia-se à definição do 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, prevista no artigo 1º-A⁷: se quinquenal, nos termos do artigo 1º do Decreto nº 20.910/1932, ou vintenária, segundo o artigo 177 do Código Civil de 1916.

Diante da cognição ampla do tribunal da cidadania para julgamento de matérias infraconstitucionais, o STJ foi mais além: pacificou o tema à luz da Lei nº 9.873/1999, objeto do presente estudo. Dessa forma, não obstante o caso concreto do paradigma tenha se referido a constituição de crédito inadimplido por multa aplicada pelo Ibama, definiu-se a aplicabilidade da prescrição intercorrente nos processos administrativos, conforme voto do Ministro Castro Meira:

“Pode-se afirmar que somente as ações administrativas punitivas desenvolvidas no plano da Administração Federal, seja direta, seja indireta, recebem a incidência do disposto nesta lei, como fica claro da parte inicial do seu art. 1º. Conjugam-se, pois, dois elementos na determinação do âmbito de aplicação da Lei 9.873/99, os quais serão úteis para se fixar, a contrário senso, as atividades dele excluídas: (a) a natureza punitiva da ação administrativa; e (b) o caráter federal da autoridade responsável por essa ação. Sob o prisma negativo, a Lei 9.873/99 não se aplica: (a) às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, pois o âmbito espacial da lei limita-se ao plano federal; (b) às ações administrativas que, apesar de potencialmente desfavoráveis aos interesses dos administrados, não possuem natureza punitiva, como as medidas administrativas revogatórias, as cautelares ou as reparatórias; e (c) por expressa disposição do art. 5º, às ações punitivas disciplinares e às ações punitivas tributárias, sujeitas a prazos prescricionais próprios, a primeira com base na Lei 8.112/90 e a segunda com fundamento no Código Tributário Nacional. (...) 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. (...) Feitas essas breves considerações, podem ser resumidos os prazos da Lei 9.873/99 da seguinte forma: (...) (d) é de três anos a ‘prescrição intercorrente’ no procedimento administrativo, que não poderá ficar parado na espera de julgamento ou despacho por prazo superior, devendo os autos, nesse caso, serem arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada; (...) Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da resolução STJ nº 08/2008.”

Assim, apesar de a jurisprudência da Corte Superior preconizar que o prazo prescricional para a aplicação da pena pela infração legal pela autoridade administrativa estaria disposta no Decreto nº 20.910/1932, nos processos de âmbito federal, onde se atua no poder de polícia apurando ilícito, definiu-se pela aplicação da norma especial da Lei nº 9.873/1999.

No entanto, percebe-se que a análise da norma é mais abrangente do que parece a um primeiro olhar, e não fica restrita apenas aos casos narrados no *leading case* em que se discute multa administrativa.

⁷ “Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor.” (Incluído pela Lei nº 11.941 de 2009)

A prescrição intercorrente da Lei nº 9.873/1999 está intimamente relacionada a uma pretensão punitiva da Administração Federal, aplicando-se desde o momento em que uma conduta passa a ter a sua licitude questionada pela autoridade administrativa fiscalizadora por meio de um processo administrativo, desencadeando a apuração dos fatos supostamente ilícitos, até o momento em que a decisão é tomada no plano administrativo.

Acompanhando esse entendimento, o Emérito Professor Luís Roberto Barroso⁸ emitiu parecer no sentido da aplicação do instituto da prescrição intercorrente, disposto na Lei nº 9.873/1999 a um processo em que se visava punição pelo Bacen de advertência e inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargo, com base em inquérito administrativo para apuração de fraudes cambiais, com fundamento no artigo 23 da Lei nº 4.131/1962.

Apreciando esse mesmo caso, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça entendeu que a regra da prescrição intercorrente se aplicaria ao processo administrativo diante da alegação de paralisação por mais de três anos, verificado, todavia, que não houve o decurso do lapso para caracterização da prescrição intercorrente, rejeitou o pedido de arquivamento do processo:

“Processual Civil. Administrativo. Recurso Especial. Ação Declaratória. *Intervenção do Bacen em Entidade Fechada de Previdência Complementar. Inquérito para Apuração de Responsabilidade Administrativa dos Dirigentes. Prescrição Intercorrente Afastada.* Deficiência na Fundamentação Recursal. Súmula 284/STF. Ausência de Motivação do Ato Impugnado. Matéria de Prova. Súmula 7/STJ. 1. Ação anulatória de ato administrativo consubstanciado na aplicação de sanções previstas no art. 75 da Lei 6.435/77 (advertência e inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargo, de acordo com a responsabilidade apurada para cada um dos autores), em decorrência da decretação de intervenção em entidade de previdência privada. 2. A Lei 9.873/99 estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal direta e indireta, prevendo, ainda, no § 1º do art. 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. 3. Hipótese em que as instâncias ordinárias deixaram expressamente consignado que o procedimento administrativo não ficou paralisado por mais de três anos entre a elaboração do Relatório da Comissão de Inquérito Administrativo e a edição do ato punitivo (Portaria MPAS 738, de 20 de julho de 2000). (...)” (REsp nº 1.019.609/PE, Rel. Min. Denise Arruda, 1ª Turma, j. em 6.8.2009, *DJe* de 24.8.2009)

Ou seja, pode ser aplicado em qualquer processo em que a Administração Federal atue como, por exemplo, em uma multa de trânsito aplicada pela Polícia Rodoviária Federal.

Tal a extensão de sua aplicação, que podemos citar como exemplo, mesmo que de rara ocorrência por conta da pressão que os movimentos sociais exercem para andamentos desses feitos, os processos administrativos para desapropriação, com

⁸ BARROSO, Luis Roberto. “A prescrição administrativa no Direito brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99”. *Revista Diálogo Jurídico* nº 4. V. 1. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, 2001.

fim de reforma agrária em curso no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) - autarquia federal - onde se busca a chamada desapropriação-sanção de imóveis por conta do descumprimento da função social da propriedade.

Nesse caso, é bom esclarecer que a desapropriação por interesse social se enquadra perfeitamente no conceito de poder de polícia, não obstante sua inserção na Constituição Federal nos instrumentos de política de reforma agrária atinentes à atividade estatal de intervenção na Ordem Econômica e Financeira, como já defendido⁹.

Isso porque, como nos casos das multas administrativas aplicadas pelo Ibama, narrados no *leading case*, o ente federal (Incra) atua no seu poder de polícia, que pode ser definido como a atividade estatal que condiciona a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos.

Decorre de um complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade do cidadão, como aponta o Professor Celso Mello¹⁰, pouco importando o local da Constituição que ocupa a norma constitucional que versa sobre a função social da propriedade infringida.

Por outro lado, o Poder Público age de forma punitiva com o dono da terra que infringir a legislação em vigor, pois a desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização, segundo a professora Di Pietro¹¹.

Por prerrogativa legal, a autarquia possui atribuição de aplicar sanções punitivas aos administrados que descumprirem os preceitos legais com a perda do bem de forma compulsória e por ato unilateral, culminando na desapropriação do imóvel, adquirindo-o originariamente, com o pagamento de títulos da dívida agrária resgatáveis em até 20 anos.

Dessa forma, aplica-se ao processo administrativo a regra do artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei nº 9.873/1999, pois inegavelmente a autarquia atua no seu poder de polícia, na fiscalização da situação cadastral mediante a sua prerrogativa legal em aplicar sanções punitivas aos administrados que descumprirem os preceitos legais de cumprimento da função social da propriedade.

A questão é nova, mas vem encontrando guarida na jurisprudência, como no caso do Mandado de Segurança nº 000775064.2012.4.02.5101 (JFRJ), onde se decidiu que:

“a norma que faz referência à prescrição intercorrente nos processos administrativos, quando pendentes de despacho ou julgamento, cabendo à autoridade impetrada dar continuidade ao processo administrativo, tomando as medidas adequadas no sentido de despachar ou mesmo decidir o referido processo, de acordo com as suas atribuições legais”.

Naquele mesmo processo, o Ministério Público Federal acompanhou esse raciocínio pugnano pela concessão da segurança, assim dispondo de forma irretocável:

⁹ Mandado de Segurança nº 000775149.2012.4.02.5101 - fl. 1.567 (JFRJ).

¹⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 709.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 153.

“(...) os anseios por uma jurisdição/administração pública justa e célere, que responda adequadamente aos pleitos dos indivíduos, implicou, por ocasião da Emenda Constitucional n. 45 de 2004 (a chamada ‘Reforma do Judiciário’), na inserção do inciso LXXVIII no art. 5º da Constituição da República de 1988. Este novel dispositivo elevou ao *status* constitucional o princípio da duração razoável do processo (...). Se o processo passa por fases diversas onde, no trilha do procedimento, são observadas várias garantias fundamentais, a existência de prazos e termos não pode gerar um prolongamento indefinido e injustificado do processo, além do necessário para assegurar esses direitos fundamentais e permitir exame detido pelo julgador/administrador. Com efeito, enquanto o processo não é decidido em termos definitivos, os interessados continuam com suas vidas dominadas por um estado de incerteza pernicioso, que os impede de programarem suas atividades, projetando os efeitos que eventual derrota ou vitória na lide proporcionaria algo que, nem mesmo pela previsão das tutelas de urgência é solucionado. Assim, forçoso reconhecer a incidência da prescrição intercorrente, na forma do art. 1º. Ante o exposto, o Ministério Público Federal opina pela concessão da segurança.”

Extrai-se desse raciocínio que as sanções administrativas e as demais sanções jurídicas estão, evidentemente, sujeitas à prescrição, a fim de evitar a perpetuidade da pretensão punitiva estatal, evitando-se prolongar indefinidamente situações litigiosas, como também abalar a estabilidade da ordem jurídica.

Assim, a incúria, se definida, repercutirá em favor do adversário, que não poderia, na lógica inspiradora do mandamento, ser submetido *ad infinitum* ao retardamento da instrução, como ensina o Professor Bruno Lemos Rodrigues¹²:

“(...) Com efeito, se é verdade que a Administração Pública Federal não precisa recorrer às vias judiciais para executar de ofício a ‘ação punitiva’, pode-se concluir, pois, que a prescrição prevista no art. 1º em comento não é prazo judicial, mas prazo administrativo que retira o direito de a Administração Pública Federal sancionar administrativamente o particular. Trata-se, pois, na esfera federal, de dois prazos: um para a Administração Pública fiscalizar e autuar e outro para ela cobrar judicialmente. O primeiro inicia-se com a prática do ato ilícito e é evitado com a fiscalização e autuação. Enquanto durar o processo administrativo não corre prazo de prescrição administrativa nem de prescrição judicial porque a Administração não está inerte, mas apenas está obedecendo ao princípio da ampla defesa, oportunizando-a ao administrado, e com isso não pode ser prejudicada, exceto se o processo ficar paralisado por sua desídia, caso em que incide a prescrição administrativa intercorrente prevista no § 1º do art. 1º da Lei Federal nº 9.873/1999, ou seja, ‘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’. A prescrição administrativa intercorrente tem por função, pois, evitar a eternização do direito de sanção administrativa pela Administração e impedir que a Administração tenha o controle da prescrição por ato potestativo seu, qual seja, sua desídia em dar andamento ao processo, causando insegurança jurídica ao administrado (...).”

¹² Revista de Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública da IOB nº 06. Junho de 2005, pp. 19-20.

Destaca Marcelo Madureira Prates¹³ que o próprio Estado limita temporalmente o seu poder de punir, por meio de uma lei que veio a concretizar o princípio fundamental da segurança jurídica. Impõe-se que tanto as autoridades judiciais como as autoridades administrativas existentes nesse Estado reconheçam a perda de toda e qualquer pretensão punitiva pelo decurso do tempo, pois o interesse público maior decorre da necessidade de se ver as relações jurídicas estabilizadas.

Ademais, aplica-se ao presente caso o princípio administrativo da impulsão, que nas lições do mestre Hely Lopes Meireles¹⁴ é definido por atribuir ao ente público a obrigação de movimentação do processo administrativo, ainda que instaurado por provocação do particular, pois, uma vez iniciado, passa a pertencer ao Poder Público, a quem compete o seu impulsionamento até a decisão final, sendo certo que se a administração o retarda ou dela se desinteressa, infringe o princípio da oficialidade e seus agentes podem ser responsabilizados pela omissão.

Portanto, por todos os prismas que se examine a questão, é inegável a grande abrangência na aplicação das regras de prescrição intercorrente da Lei nº 9.873/1999, para quaisquer processos administrativos com pretensão punitiva, em que a autoridade federal autue no seu poder de polícia apurando ilícito, inclusive nos processos em que não se discute mera aplicação de multa pelo descumprimento de lei, mas enseja punição do administrado de alguma forma, excetuando-se as questões funcionais e tributárias.

5. Considerações Finais

Por todo exposto, pode-se concluir que a regra da prescrição intercorrente aos processos administrativos, nos termos do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, acompanhando o mesmo esqueleto do instituto da prescrição, apresenta como fundamento punir a inércia ou lentidão do detentor do direito, no caso a Administração Federal, ressalvadas as questões funcionais e tributárias que tem regra própria.

Assim, é correta exegese no sentido de que se o procedimento administrativo ficar completamente paralisado por mais de três anos sem que haja qualquer julgamento ou despacho por parte da Administração Pública, deverá ser arquivado, com a consequente apuração disciplinar, pela desídia do funcionário da Administração, na forma do artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei nº 9.873/1999.

Por outro lado, a jurisprudência e a doutrina vêm aplicando com grande acerto a aludida norma a diversos tipos de processo em que se verifica existência de ação punitiva perante a Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor.

Busca-se, portanto, com tais medidas, evitar o uso indevido da máquina pública, que leva a infinitos processos administrativos sem andamento, retirando o indevido apontamento da “espada da administração pública, sob as cabeças dos administrados”, de forma a privilegiar principalmente os princípios do devido processo legal e da segurança jurídica.

¹³ PRATES, Marcelo Madureira. “Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa”. *Revista de Doutrina da 4ª Região*. Edição 10. Publicação da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região - Emagis.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 658/659.