XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA II

DANIELA MARQUES DE MORAES

MURIEL AMARAL JACOB

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Daniela Marques De Moraes

Muriel Amaral Jacob – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-822-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA II

Apresentação

O XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na Universidade Federal de Goiás, em Goiânia/GO, entre os dias 19 a 21 de junho de 2019, contemplou, como tema central, "Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo".

Esta obra reúne os artigos aprovados para o Grupo de Trabalho "Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça II", coordenado pelas Profas. Dras. Daniela Marques de Moraes, da Universidade de Brasília (UnB) e Muriel Amaral Jacob, da Universidade de Rio Verde (UniRV).

Com o propósito de garantir a construção dialógica de conceitos e estruturas do pensamento, pesquisadoras e pesquisadores associados ao CONPEDI debateram os resultados de suas investigações científicas no referido GT que desenvolveu suas atividades na tarde do dia 21 de junho de 2019.

Dentre as reflexões, o Grupo de Trabalho perpassou pela discussão proposta por 16 (dezesseis) artigos. A Efetividade da Justiça foi analisada e debatida sob o olhar das garantias processuais e jurisdicionais, visitando temas como os princípios da duração razoável do processo, da imparcialidade do juiz, do contraditório substancial, da fundamentação das decisões, da eficiência, a tutela coletiva, a técnica provisória da evidência, as sentenças aditivas e suas repercussões, a tutela executiva como garantia de acesso à justiça, a importância das audiências públicas, o incidente de demandas repetitivas e a personalidade jurídica e sua desconsideração.

As coordenadoras dessa obra agradecem as autoras e os autores pelo elevado debate travado em cada temática que, certamente, proporcionou novas reflexões e ponderações a contribuir para o amadurecimento intelectual de todos os participantes, característica dos eventos do CONPEDI, uma vez que se constitui atualmente o mais importante fórum de discussão da pesquisa em Direito no Brasil e no exterior, e, portanto, ponto de encontro de pesquisadoras e pesquisadores das mais diversas localidades e nacionalidades.

Por fim, reiteramos nosso imenso prazer em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI e desejamos a todas e a todos uma excelente leitura.

Goiânia, junho de 2019.

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - Universidade de Brasília (UnB)

Profa. Dra. Muriel Amaral Jacob - Universidade de Rio Verde

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO NORMA DE EFICÁCIA CONTIDA CAPAZ DE SER REFORÇO ARGUMENTATIVO AO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM PROCEDIMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL E MUNICIPAL SEM NORMATIVA ESPECÍFICA

THE REASONABLE DURATION OF THE PROCEDURE AS A STANDARD OF EFFICACY CONTAINED ABLE TO BE AN ARGUMENTATIVE STRENGTH TO RECOGNIZE THE INTERCURRENT PRESCRIPTION IN PROCEDURES OF MUNICIPAL ADMINISTRATION WITHOUT REGULATION

Nayder Rommel de Araújo Godói

Resumo

A pretensão é reforçar fundamentos de que nos procedimentos da Administração Estadual e Municipal é possível reconhecer a prescrição intercorrente. Entendimento este que diverge da jurisprudência majoritária. Será exposto que a prescrição intercorrente é um desdobramento do princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/88) que, na consagrada classificação tripartida das normas constitucionais de José Afonso da Silva, é norma de eficácia contida. À guisa de conclusão, será exposto que, ante à omissão normativa, a prescrição intercorrente deve ser reconhecida por analogia do prazo intercorrente trienal previsto no art. 1º, §1º, da Lei Federal 9.873/99.

Palavras-chave: Prescrição intercorrente na administração pública estadual e municipal, Lei federal 9.873/99, Princípio da razoável duração do processo, Eficácia das normas constitucionais

Abstract/Resumen/Résumé

The pretension is to reinforce that in the procedures it is possible to recognize intercurrent prescription. This view diverges from the majority case-law. It will be pointed out that intercurrent prescription is an unfolding of the reasonable duration of the process (article 5, LXXVIII, CF / 88), which is a rule of effectiveness contained in the tripartite classification of the constitutional norms of José Afonso da Silva. As a conclusion, in view of the normative omission, intercurrent prescription should be recognized by analogy of the three-year intercurrent period established in art. 1, paragraph 1, Federal Law 9.873/99.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Intercurrent state and municipal administrative intercurrent prescription, Federal law 9.873 / 99, Effectiveness of constitutional norms

1 INTRODUÇÃO

A menor minoria no Brasil é o indivíduo. Aqueles que negam as garantias individuais, não podem se dizer defensores da Constituição. Bem, as duas frases são paráfrases propositais da famosa frase filosófica Any Rand (1964, p. 94): "*A menor minoria da Terra é o indivíduo. Aqueles que negam os direitos individuais não podem se dizer defensores das minorias"*[1].

Conforme dito, a paráfrase é uma analogia propositada. Primeiro, porque o presente estudo busca destacar fundamentos constitucionais para a efetivação de uma garantia individual, que tem sido negada à alguns administrados: a razoável duração do processo (art. 5º, inciso LXXVIII, da CF/88). A duas, porque a frase inicial, a exemplo de um dos fundamentos do estudo, é uma analogia, sendo que, a efetiva aplicação do princípio da razoável duração do processo pode ocorrer por analogia. A três, porque ambas as ideias (a frase filosófica e a paráfrase provocativa) buscam destacar a ideia, de cunho político, que é importante ao trabalho e parece nortear a cláusula pétrea constitucional do artigo 5º, qual seja: a defesa do indivíduo (administrados) em face do Poder Estatal (Administração Pública). Pois, pode-se dizer que o princípio da razoável duração do processo, à exemplo das garantias individuais previstas no artigo 5º da Constituição, é um direito de primeira geração.

Isto posto, indica-se que o estudo buscará reforçar a concreta efetivação da uma garantia individual relativa ao princípio da razoável duração do processo (art. 5º, inciso LXXVIII, da CF/88), na medida em que a pretensão do trabalho é identificar fundamentos constitucionais para reforçar que é possível (para não dizer um dever) reconhecer a prescrição intercorrente nos procedimentos administrativos que não sejam da competência da Administração Pública Federal e para os quais inexista norma específica.

Isto é, conforme é sabido e será tratado em detalhes no capítulo pertinente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que o prazo trienal intercorrente, previsto no artigo 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.873/99, aplica-se apenas à Administração Pública Federal, sendo vedada a sua aplicação à pretensão punitiva da Administração Pública dos Estados e Municípios, mesmo se não houver norma específica local provendo tratamento ao instituto intercorrente.

Ainda, a jurisprudência STJ elucida que para os processos administrativos dos Estados e Municípios é aplicável o Decreto nº 20.910/32. Contudo, o referido Decreto nº 20.910/32, prevê apenas a prescrição direta (prazo para instaurar o procedimento, propor a ação executiva) pelo prazo quinquenal, porém é omisso quanto a previsão de prazo prescricional

[1] Trata-se de uma tradução livre de: "*But the smallest minority on earth is the individual. Those who deny individual rights cannot claim to be defenders of minorities*" (RAND, 1964, p. 94)

intercorrente no processo administrativo (da demanda já posta, em trâmite). Ante a omissão, conforme dito, interpreta-se que o prazo prescricional intercorrente trienal, previsto na Lei Federal nº 9.873/99, não pode ser aplicado por analogia aos procedimentos da Administração Pública Estadual e Municipal.

Portanto, esta interpretação acaba por consolidar, na prática, a constatação de que não é sequer possível conceber prescrição intercorrente nos processos administrativos dos Estados e dos Município sem haja uma lei específica normatizando instituto. Ou seja, ao menos em tese, sem uma norma específica, a persecução processual administrativa poderia ser: "eterna".

Ocorre que, dentre outros fundamentos, o trabalho buscará elucidar que este entendimento (da impossibilidade da aplicação da prescrição intercorrente sem que haja a previsão de norma específica) é equivocado, pois a prescrição intercorrente no processo administrativo (manejado pelo Estado em face do Indivíduo) tem por base fundamental uma garantia constitucional individual, qual seja: o princípio da razoável duração do processo (art. 5º, inciso LXXVIII, da CF/88) o qual, conforme o marco teórico da consagrada classificação tripartida das normas constitucionais de José Afonso da Silva, pode ser percebido como uma norma constitucional aplicabilidade imediata e, de certo modo, de eficácia contida. Por ser uma norma constitucional de aplicabilidade imediata, o princípio da razoável duração do processo, bem como seus desdobramentos (p. ex. a prescrição intercorrente), independe norma específica para surtir efeitos, em especial diante de um caso concreto.

Desta feita, parece que a inteligência legal do princípio como de eficácia contida, a forma de aplicação do princípio da razoável duração do processo como fundamento para reconhecer a prescrição intercorrente nos processos administrativos da Administração Pública dos Estados e Municípios, para os quais não há lei específica, é a aplicação por analogia que, apesar de haver algumas possibilidades, o mais razoável seria a adoção do prazo de 3 (três) anos, previsto no artigo 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.873/99.

Para tanto, o estudo adotará o procedimento metodológico com fonte em pesquisa documental e bibliografia. Assim, o desenvolvimento do trabalho assumirá um viés teórico dogmático. Neste interim, será ratificado, por fim, que ambas as ideias (a frase filosófica e a paráfrase provocativa) buscam destacar a ideia, de cunho político, que é importante ao trabalho, qual seja: a defesa do indivíduo em face do Poder Estatal. Neste ponto destaca-se o elemento constitucional limitativo, o qual significa a imposição de restrições aos poderes estatais, conferindo garantias aos próprios indivíduos, como é o caso exemplar do artigo 5º da Constituição. No espectro interpretativo, serão adotados aspectos de interpretação que, em

especial, se alinhem aos princípios interpretativos da '*eficiência ou da máxima efetividade*', da '*concordância prática ou da harmonização*' e ' *força normativa*' (CANOTILHO, 2003).

Desta feita, postos os fundamentos, o estudo passemos ao enfrentamento dos contornos da hipótese que tangenciam a aplicação da prescrição intercorrente trienal aos processos administrativos que não sejam da competência da Administração Pública Federal e para o qual não haja lei (estadual, municipal) específica, considerando-se o princípio da razoável duração do processo, enquanto garantia constitucional individual e norma de eficácia plena, passível de surtir efeitos concretos de forma imediata.

2 JUSTIFICATIVA

Conforme adiantado, boa parte da jurisprudência pátria, em especial do Superior Tribunal de Justiça (STJ)[23], entende que a ausência de norma especifica que normatize o instituto da prescricional intercorrente, impede o reconhecimento do mesmo.

A título de exemplo, é possível citar julgados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG)[456], o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)[7], o Tribunal de Justiça Goiás (TJGO)[8] de todos alinhados (STJ).

---

[2] ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. **MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON. PRESCRIÇÃO. INAPLICABILIDADE DA LEI 9.873/99 ÀS AÇÕES ADMINISTRATIVAS PUNITIVAS PROPOSTAS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS**. APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/32. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. **AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL**. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. [...] IV. Na forma da jurisprudência desta Corte, firmada no julgamento do Recurso Especial 1.115.078/RS, sob a sistemática dos recursos repetitivos, a Lei 9.873/99 - cujo art. 1º, § 1º, prevê **a prescrição intercorrente - não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, pois o âmbito espacial da aludida Lei limita-se ao plano federal, nos termos de seu art. 1º**. No ponto, cabe ressaltar que o referido entendimento não se restringe aos procedimentos de apuração de infrações ambientais, na forma da pacífica jurisprudência do STJ (AgInt no REsp 1.608.710/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/08/2017; AgRg no AREsp 750.574/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 13/11/2015; AgInt no REsp 1.609.487/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/02/2017; AgRg no REsp 1.513.771/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 26/04/2016; AgRg no AREsp 509.704/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 01/07/2014). V. Agravo interno improvido (BRASIL, 2017).

[3] PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. ADMINISTRATIVO. **PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. MULTAS. PROCON. LEI 9.873/99. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. AFASTAMENTO**. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. [...] II - O acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo o qual é inaplicável a Lei n. 9.873/1999 às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal, nos termos de seu art. 1º. III - A Agravante não apresenta, no regimental, argumentos suficientes para desconstituir a decisão agravada. IV - Agravo Regimental improvido (BRASIL, 2016).

[4] APELAÇÃO CÍVEL - **AÇÃO ANULATÓRIA - PROCON ESTADUAL DE MINAS GERAIS** [...] **- A prescrição intercorrente do processo administrativo deve ser reconhecida se este ficar parado por mais de 03 (três) anos, consoante precedente do STJ (art. 1º, §1º, da Lei Federal n. 9.873/99). Não se reconhece a prescrição para aplicação de multa, pelo Órgão Ministerial, ausente qualquer desídia ou negligência, no curso do feito. - Ao Poder Judiciário cabe a apreciação da legalidade do ato administrativo, sendo-lhe**

Portanto, existe relevância no tema, pois em diversos procedimentos administrativos, em diferentes Estados e Municípios, os administrados estão a mercê da discricionariedade processo administrativo, porquanto que não há hipótese de prescrição intercorrente. Assim, por exemplo, pode algum órgão da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, ou da Administração Pública do Município de São Paulo, instaurar um procedimento administrativo para investigação de suposta infração e o administrado responder este procedimento 'pelo

---

vedado interferir na análise do mérito do procedimento e do conjunto probatório dos respectivos autos, nada havendo a reparar quando ele for regular, bem como a aplicação da penalidade por infração cometida contra o consumidor (MINAS GERAIS, 2018, grifo aditado).

[5] APELAÇÃO CÍVEL. **ANULATÓRIA. MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO PROCON MUNICIPAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. ART. 1º, §1º, DA LEI FEDERAL Nº 9.873/99. INAPLICABILIDADE.** [...] 1. **Como cediço, o processo administrativo no âmbito dos Estados e Municípios regular-se-á por lei própria de cada ente, na medida em que a questão está ligada à sua autonomia administrativa**. 2. **Inaplicável ao ente municipal a norma inserta no art. 1º, §1º, da Lei Federal nº 9.873/99, que prevê prazo de três anos para prescrição intercorrente de multa administrativa, na medida em que seu âmbito de incidência se restringe à União** [...] (MINAS GERAIS, 2017, aditado).

[6] DIREITO PROCESSUAL CIVIL - DIREITO ADMINISTRATIVO - AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO FISCAL DE CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO - EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE - DISCUSSÃO SOBRE POSSÍVEL VÍCIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO, POR VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA - NECESSIDADE DE ANÁLISE DO PROCESSO E DE PRODUÇÃO DE PROVA - MATÉRIA QUE NÃO PODE SER CONHECIDA DE OFÍCIO - IMPOSSIBILIDADE DE ALEGAÇÃO EM SEDE DE EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE - **PRESCRIÇÃO NO CURSO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO - INOCORRÊNCIA - INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 1º, PARÁGRAFO 1º, DA LEI FEDERAL 9.873/99 - PRAZO PREVISTO PARA DECISÃO DO PROCESSO, APÓS A INSTRUÇÃO - PRAZO NÃO PRESCRICIONAL** - RECURSO DESPROVIDO. [...] - O prazo prescricional é previsto de forma expressa, e o que se tem nos artigos 47 da lei estadual 14.184/02 e 41 do decreto 44.844/0 8 são prazos para a prática de um ato do processo administrativo pela autoridade competente, qual seja, o ato de decisão, sendo que o seu descumprimento não tem como consequência a prescrição. - Conforme destacado nos fundamentos da decisão proferida pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial Repetitivo n.º 1.115.078/RS, o parágrafo 1º, do artigo 1º, da lei federal 9.873/99, não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, em razão da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal, nos termos de seu artigo 1º, caput (MINAS GERAIS, 2019, grifo aditado).

[7] ANULATÓRIA. LAVRATURA DE AUTOS DE INFRAÇÃO E IMPOSIÇÃO DE MULTA POR INFRAÇÃO AO CDC. Preliminares que se afastam. Nulidade da sentença repelida. Artigo 1.013 do CPC que devolve ao tribunal toda a matéria, ainda que ela toda não tenha sido vista. Cerceamento de defesa que se repele, em todos os aspectos. Prescrição trienal que se afasta. [...] **E não vinga a tese de prescrição trienal, com espeque na Lei Federal n° 9.873/1999. É que "Ao contrário do que afirma a apelante, a Lei nº 9.873/99 não é aplicável às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, disciplinando tão somente as ações em âmbito federal** (SÃO PAULO, 2018, grifo aditado).

[8] EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA APELAÇÃO CÍVEL. ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS INFRINGENTES. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. LEI FEDERAL Nº 9.783/99. INAPLICABILIDADE AOS ENTES ESTADUAIS E MUNICIPAIS. LEI ESTADUAL Nº 18.102/2013, REGULAMENTANDO A MATÉRIA. PUBLICAÇÃO APENAS EM JULHO DE 2013. IRRETROATIVIDADE. I - É pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "sequer é possível o reconhecimento da prescrição administrativa intercorrente quando não disciplinada na legislação do Estado e Município, diante da inaplicabilidade da Lei n. 9.873/99 à espécie e à ausência de tal previsão no Decreto n. 20.910/32." (2ª T., AgInt no REsp. nº 1609487/PR, Rel. Min. Og Fernandes, DJe de 23/02/2017). II - No caso em estudo, apesar da publicação da Lei Estadual nº 18.102/13 regulamentando a matéria, observa-se que entrou em vigor apenas em julho de 2013. Ou seja, no termo inicial de eventual prazo prescricional ela não existia no ordenamento jurídico, tornando-se impossível a contagem de prazo prescricional que ainda seria estabelecido. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS, COM EFEITOS INFRINGENTES. OMISSÃO SANADA. APELO DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA (GOIÁS, 2019).

resto da sua vida', pois, conforme indicam os acórdãos indicados, nestes Entes Federados não há previsão normativa da prescrição intercorrente.

O estudo, então, assume relevância neste cenário, para tentar enfrentar a questão e demonstrar que, apesar do juízo de discricionariedade que existe no poder de polícia do Estado, a liberdade de ação administrativa, deve ser exercida nos limites permitidos em lei e, conforme indica a hipótese deste estudo, a prescrição intercorrente, por ser um desdobramento do princípio da razoável duração do processo, pode sim ser reconhecida quando da apreciação de um caso concreto pelo Judiciário, ainda que não haja norma específica para tanto.

3 METODOLOGIA

A pesquisa será documental e bibliografia e considerará o problema que existe quanto ao atual entendimento, adotado por parte majoritária da jurisprudência, de que a ausência de norma especifica que trate da prescrição intercorrente nos procedimentos administrativos impede o reconhecimento deste importante instituto que, conforme será indicado, é um desdobramento do princípio da razoável duração do processo.

A metodológica da pesquisa terá um viés teórico dogmático, com ênfase em *"investigações para entender as estruturas internas do ordenamento jurídico. Acentua a noção de eficiência das relações entre e nos institutos jurídicos, restringindo a análise do discurso normativo interno aos limites do ordenamento*" (GUSTIN; DIAS, 2002, p. 44). E a coleta de dados foi essencialmente em fonte bibliográfica e documental (GEHARDT; SILVEIRA, 2009).

O estudo irá propor alterações concertas (WITKER, 1985), pois será capaz de trazer efetividade ao garantia constitucional da razoável duração do processo trazendo maior segurança e previsibilidade ao Administrado que esteja no polo passivo de um procedimento da Administração Estadual e Municipal sem norma específica intercorrente, formando-se, assim, respostas inéditas (MARCONI; LAKATOS, 2003), em especial por tomar fundamento do princípio da razoável duração a partir da classificação das normas constitucionais, de José Afonso da Silva (2001), sendo esta uma norma de eficácia contida.

4 DO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO NORMA DE APLICABILIDADE IMEDIATA CAPAZ DE SER REFORÇO ARGUMENTATIVO PARA O RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM PROCEDIMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL E MUNICIPAL PARA OS QUAIS INEXISTAM NORMA ESPECÍFICA POR MEIO DA ANALOGIA DO PRAZO TRIENAL DO ARTIGO 1º, § 1º, DA LEI FEDERAL Nº 9.873/99

Conforme adiantado, persiste na jurisprudência da maior parte dos tribunais, em especial no Superior Tribunal de Justiça (STJ), o entendimento majoritário o prazo trienal intercorrente, previsto no artigo 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.873/99, aplica-se apenas à Administração Pública Federal. Por isto, no caso de ausência de norma específica, é vedada a sua aplicação à pretensão punitiva da Administração Pública dos Estados e Municípios.

Ou seja, a jurisprudência majoritária veda adoção da analogia. Isto é, quando não houver norma específica local provendo tratamento ao instituto da prescrição intercorrente nos processos administrativos (por exemplo, Processo Administrativo do Procon e/ou Instrução Preliminar do Ministério Público, como é o caso de Minas Gerais), é vedada o reconhecimento da citada prejudicial de mérito.

Contudo, conforme será demonstrado, o entendimento é equivocado, em essência, porque, no caso de ausência de lei específica, a prescrição intercorrente pode/deve ser reconhecida pelo magistrado. Para tanto, deverá os parâmetros concretos devem atentar-se ao teor normativo da ‘razoabilidade’.

Afirma-se isto, na medida em que: (i) a prescrição intercorrente pode ser facilmente percebida como um desdobramento do princípio da razoável do processo; sendo que (ii) o princípio da razoável duração do processo, conforme a classificação das normas constitucionais de José Afonso da Silva, é norma de aplicabilidade imediata (não importando, para o presente caso, se entendida como de eficácia plena e/ou contida) o que, por si só, não torna indispensável a prescrição intercorrente esteja normatizada em lei/norma específica para o seu reconhecimento, e (iii) por se tratar de garantia individual, alinhada ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, exige-se que o magistrado no controle difuso profira uma decisão concreta que considere este princípio e, desta feita (iv) ante a uma ausência de norma específica, o arcabouço da analogia mostra-se o meio mais adequado para o reconhecimento do direito individual relativo à prescrição intercorrente em controle difuso, seja tanto com nas Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 1942), quanto no parâmetro de razoabilidade insculpido no citado princípio da razoável duração do processo, previsto no art.

5º, inciso LXXVIII, da Constituição (BRASIL, 1988); e que (v) o mais razoável seria a adoção do prazo trienal previsto no artigo 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.873/99.

Bem, conforme dito, passemos à demonstração do primeiro fundamento da hipótese defendida, qual seja (i) **a prescrição intercorrente decorre diretamente do princípio da razoável do processo**, parece ser uma afirmação nítida, quase que um axioma.

Isto é, sabe-se que a prescrição é a causa extintiva da pretensão de direito material pelo não-exercício deste no prazo estipulado. Neste diapasão, a prescrição intercorrente significa causa de extinção de uma ação em virtude da inércia do sujeito que propôs a persecução processual, para tanto a inércia deverá ocorrer por determinado lapso de tempo.

Desta feita, a prescrição intercorrente significa de um lado a proposta de que cabe ao titular do direito impulsionar a persecução processual e por outro a percepção de que a persecução processual não pode ser eterna, inclusive como forma de se fazer justiça e trazer segurança. A própria concepção de finitude guarda razão lógica na concepção do ônus processual e que "*[...] o tempo razoável para o processo, concebido como convergência de garantias, não é necessariamente o tempo mais curto, mas justamente o tempo adequado para que o processo cumpra suas funções"* (ROSA, SILVEIRA FILHO; 2014, p. 27).

Ainda há o ônus, o custos (financeiro, psicológico e etc...) que são suportados pelas partes envolvidas na persecução processual, em especial aquela que ocupa o polo passivo, pois a morosidade é inequivocamente um forma de injustiça. Sendo que: *"[...] a justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta"* (BARBOSA, 1997, p. 40).

Portanto, parece indicado repassar que, apesar de distintos, a razoável duração do processo no âmbito administrativo também guarda relação com o princípio da eficiência, inclusive como condição de prestação da jurisdição, pois "*[...] a existência de processos céleres, expeditos e eficazes (...) é condição indispensável de uma protecção jurídica adequada*" (CANOTILHO, 1993, 652-653). Sobre a referida celeridade vale citar:

> Vários são os fatores que contribuem para que o fator celeridade tenha relevância no estudo das relações sociais, destacando-se o encurtamento das distâncias, em razão da evolução dos sistemas de comunicação e sofisticação dos meios de transporte, e os instrumentais tecnológicos que aceleram ou mesmo substituem o agir humano nos diferentes atos da vida cotidiana (WATANABE, 2000, p. 142).

Neste especial, a prescrição intercorrente assume relevância na persecução processual do Estado em face do indivíduo, inclusive enquanto garantia fundamental. Pois, a relação entre a razoável duração do processo enquanto direito fundamental é tema pacífico, inclusive

conforme é perceptível na ementa no julgamento do Recurso Especial nº 1.138.206, apreciado em sede de Recurso Repetitivo, parcialmente transcrito abaixo:

> TRIBUTÁRIO. CONSTITUCIONAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL FEDERAL. PEDIDO ADMINISTRATIVO DE RESTITUIÇÃO. PRAZO PARA DECISÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DA LEI 9.784/99. IMPOSSIBILIDADE. NORMA GERAL. LEI DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. DECRETO 70.235/72. ART. 24 DA LEI 11.457/07. NORMA DE NATUREZA PROCESSUAL. APLICAÇÃO IMEDIATA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA.
> 1. **A duração razoável dos processos foi erigida como cláusula pétrea e direito fundamental pela Emenda Constitucional 45, de 2004, que acresceu ao art. 5º, o inciso LXXVIII, in verbis: "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação."**
> 2. **A conclusão de processo administrativo em prazo razoável é corolário dos princípios da eficiência, da moralidade e da razoabilidade**. (Precedentes: MS 13.584/DF, Rel. Ministro JORGE MUSSI, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/05/2009, DJe 26/06/2009; REsp 1091042/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/08/2009, DJe 21/08/2009; MS 13.545/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 29/10/2008, DJe 07/11/2008; REsp 690.819/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/02/2005, DJ 19/12/2005) [...] (BRASIL, 2010, grifos aditado).

E desta feita, considerando-se a dimensão de garantia fundamental, pertinente ao interesse do indivíduo que tangencia a própria noção, para não dizer necessidade de finitude das relações e sabendo-se que a prescrição intercorrente tangencia sobremaneira tais aspectos, a prescrição intercorrente pode facilmente ser percebida como um desdobramento da razoável duração do processo, pois a prescrição intercorrente faz fulminar a concepção da prestação jurisdicional eterna, justamente por não ser razoável que um processo não tenha fim.

> A garantia da razoável duração do processo constitui desdobramento do princípio estabelecido no art. 5.º, XXXV, da CF, já que a tutela a ser realizada pelo Poder Judiciário deve ser capaz de realizar, eficazmente, aquilo que o ordenamento jurídico material reserva à parte. E eficaz é a tutela jurisdicional prestada tempestivamente, e não tardiamente (MEDINA, 2012, p. 160).

Desta feita, reconhecido que a prescrição intercorrente é um desdobramento do princípio da razoável duração do processo, pode-se partir para o próximo ponto, qual seja: (ii) **<u>o princípio da razoável duração do processo</u>, conforme a classificação das normas constitucionais de José Afonso da Silva, <u>é norma de aplicabilidade imediata, por isto, dispensa a previsão de lei/norma específica para o seu reconhecimento</u>**.

Conforme é amplamente conhecido, todas as normas constitucionais surtem efeitos, contudo há variação quanto aos graus de eficácia. Isto importa, porquanto que a percepção da aplicabilidade das normas constitucionais é meio para compreender o exato alcance dos dispositivos Constitucionais e, desta feita, a adequada intepretação da Constituição.

Neste sentido, a classificação das normas constitucionais mais aceita no Brasil, inclusive no Supremo Tribunal Federal[9], é aquela formulada pelo Professor José Afonso da Silva. Esta teoria indica que as normas constitucionais se enquadrariam em 3 (três) classificações: (a) as **normas de eficácia plena**; (b) as **normas de eficácia contida**; e (c) as **normas de eficácia limitada**.

Em simples palavras, as (a) **normas de eficácia plena** seriam aquelas que estariam aptas a produzirem efeitos desde a vigência da Constituição, na amplitude de todos os efeitos que o legislador constituinte quis regular[10].

Neste rumo, as normas de eficácia plena possuiriam as características de serem autoaplicáveis (por não dependerem norma posterior que lhes preencha o alcance e o sentido); não-restringíveis (se houver uma norma infraconstitucional posterior que tangencie o conteúdo de uma norma constitucional de eficácia plena, esta norma não poderá limitar sua aplicação); aplicabilidade direta (independem de norma regulamentadora para produzir seus efeitos); imediata (produzem todos os seus efeitos desde a promulgação da Constituição) e integral (não podem sofrer limitações ou restrições em sua aplicação).

> Completa, nesse sentido, será a norma que contenha todos os elementos e requisitos para a sua incidência direta. Todas as normas regulam certos interesses em relação a determinada matéria. Não se trata de regular a matéria em si, mas de definir certas situações, comportamentos ou interesses vinculados a determinada matéria. Quando essa regulamentação normativa é tal que se pode saber, com precisão, qual a conduta positiva ou negativa a seguir, relativamente ao interesse descrito na norma, é possível afirmar-se que esta é completa e juridicamente dotada de plena eficácia, embora possa não ser socialmente eficaz. Isso se reconhece pela própria linguagem do texto, porque a norma de eficácia plena dispõe peremptoriamente sobre os interesses regulados (SILVA, 2001, p. 99).

Lado outro, (b) **normas constitucionais de eficácia contida** (ou prospectiva) seriam normas que, a exemplo das de eficácia plena, estariam aptas a produzir todos os seus efeitos

[9] Citar julgados

[10] Um exemplo clássico de norma de eficácia contida indicado por José Afonso da Silva está no artigo 2º da CF/88, que diz: "*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*".

desde o momento da promulgação da Constituição, mas que, ao contrário daquelas, podem ser restringidas por norma posterior, que tangencie seu conteúdo[11].

> Normas de eficácia contida, portanto, são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados (SILVA, 2001, p.115).

Assim, o Estado poderia, p. ex., editar uma lei que tangencie o conteúdo de uma norma de eficácia contida e restrinja sua aplicabilidade. Assim, as normas de eficácia contida possuem as características de serem autoaplicáveis (por não dependerem norma posterior que lhes preencha o alcance e o sentido); restringíveis (podem sofre limitações ou restrições), com **aplicabilidade direta** (não dependem de norma para produzir efeitos), imediata (produzem todos os seus efeitos desde a promulgação da Constituição) e não-integral (porque podem sofrer limitações ou restrições em sua aplicação).

Por fim, as (c) **normas constitucionais de eficácia limitada** seriam aquelas que para surtir seus efeitos dependem de regulamentação posterior a norma constitucional.[12]

Desta feita, tais normas teriam as características de serem não-autoaplicáveis (dependem de complementação legislativa para surtir efeitos); aplicabilidade indireta (dependem de norma regulamentadora para produzir seus efeitos) e mediata (a promulgação do texto constitucional não é suficiente para que estas normas produzam todos os seus efeitos). Ainda, é notório que o Professor José Afonso da Silva (2001) subdivide as normas de eficácia limitada em duas espécies: c.1) normas declaratórias de princípios institutivos ou organizativos (aquelas que dependem de lei para estruturar e organizar as atribuições de instituições, pessoas e órgãos previstos na Constituição); e c.2) normas declaratórias de princípios programáticos (normas que estabelecem programas a serem desenvolvidos pelo legislador infraconstitucional). Não adentraremos em detalhes nestas subdivisões, das normas de eficácia limitada, porque, no momento nos interessa as normas de eficácia contida.

Isto é, no caso nos parece que a prescrição intercorrente é desdobramento da razoável duração do processo e que este princípio é uma norma constitucional de eficácia contida, porquanto que a sua eficácia pode sofrer restrições concretas.

---

[11] Um exemplo clássico de norma de eficácia contida indicado por José Afonso da Silva está no artigo 5º, inciso XIII, da CF/88, segundo o qual "*é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer*".

[12] Um exemplo de norma de eficácia limitada é o art. 37, inciso VII, da CF/88, que trata do direito de greve dos servidores públicos ("o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica").

Pois bem, sendo assim, parece nítido que a prescrição intercorrente, enquanto desdobramento do princípio da razoável duração do processo, sendo, esta norma constitucional de eficácia contida e aplicabilidade imediata poderá/deverá servir de fundamentos para o reconhecimento da prescrição intercorrente em procedimentos administrativos para os quais inexista norma infraconstitucional especifica. E neste rumo, vale citar os apontamentos abaixo:

> Como a maior parte dos princípios jurídicos, o princípio da razoável duração é flexível, é adaptável a qualquer dos litígios que se encontre sob sua égide e, por isso mesmo, deve ser positivado através de cláusula geral que permita sua aplicação a todo e qualquer processo. A duração razoável do processo, assim, será aquela em que melhor se puder encontrar o meio-termo entre a definição segura da existência do direito e a realização rápida do direito cuja existência foi reconhecida pelo juiz (FERRARI, 2006, p.1).

Não obstante, ainda que não se tome o princípio da razoável duração do processo como uma norma constitucional de eficácia contida, mas sim de eficácia plena, para o teste da hipótese não haverá alteração pois, em ambos os casos, a norma plena ou contida são de aplicabilidade imediata.

Logo **(iii) por se tratar de uma norma de eficácia contida, portanto de aplicabilidade imediata e direta, com *status* garantia individual, alinhada ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, exige-se que o magistrado, no controle difuso, que profira uma decisão concreta**, ainda que não haja norma especifica que, por exemplo, determine o prazo e/ou condições para se reconhecer a prescrição intercorrente, no caso em tela no procedimento administrativo. Pois, conforme dito aplicabilidade imediata,

> As normas constitucionais que definem as liberdades consideradas neste capítulo são, via de regra, daquelas que denominamos de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata, porque o legislador constituinte deu normatividade suficiente aos interesses vinculados à matéria de que cogitam. Vale dizer, não dependem de legislação nem de providência do Poder Público para serem aplicadas. Algumas normas podem caracterizar-se como de eficácia contida, mas sempre de aplicabilidade direta e imediata, caso em que a previsão de lei não significa que desta dependem sua eficácia e aplicabilidade, visto que tal lei não se destina a integrar-lhes a eficácia (que já têm amplamente), mas visa restringir-lhes a plenitude desta, regulando os direitos subjetivos que delas decorrem para os indivíduos ou grupos. Enquanto o legislador, neste caso, não produzir a normatividade restritiva, sua eficácia será plena?
> É necessário estar atento ao que acaba de ser dito, para não supor que exista ou deva existir norma reguladora do exercício das liberdades. O exercício das liberdades não depende de normas reguladoras, porque, como foi dito, as normas constitucionais que as reconhecem são de aplicabilidade direta e imediata, sejam de eficácia plena ou de eficácia contida. Portanto, a expressão *"falta de norma reguladora que tome inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais [...]"* do inciso LXXI art. 5º não pode induzir a que as liberdades dependam de normas reguladoras para serem viáveis. (SILVA, 2014, p. 270-271)

Isto é, a prestação jurisdicional em um certo período de tempo é um direito individual e a sua extinção pelo não exercício do autor, pela inércia processual, conforme indicado, é uma garantia individual. Em especial quando a lide é o Estado (a Administração Pública) buscando exercer seu poder em face do indivíduo (o administrado).

Assim, conforme dito, de forma relevante no procedimento administrativo (Estado-Administração versus Indivíduo-administrado) uma das consubstanciações do princípio da razoável duração do processo é a prescrição intercorrente. Sendo uma ferramenta defensiva de relevante interesse do administrado.

E, desta feita (iv) **ante a ausência de norma específica, o arcabouço da analogia mostra-se o meio mais adequado para o reconhecimento do direito individual relativo à prescrição intercorrente em controle difuso**.

Desta feita, a defesa da adoção da analogia, assume fundamentos tanto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 1942), quanto no parâmetro de razoabilidade insculpido no citado princípio da razoável duração do processo do reiteradamente citado nesta proposta: o artigo 5º, inciso LXXVIII (BRASIL, 1988).

No que tange ao primeiro ponto, é notório que, a *antiga "Lei de Introdução ao Código Civil"*, a atualmente denominada Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), prevista no Decreto-Lei nº 4.657/1942, possui o escopo de orientar a aplicação da legislação do Brasil. Assim, a norma busca explicitar comandos normativos que possam esclarecer controvérsias para aplicação do direito pátrio, sendo amplamente identificada como uma norma de sobredireito (ou de apoio), porquanto que é uma norma jurídica que visa regulamentar outras normas. Por isto, inclusive, uma razão para a alteração do nome (de Lei de Introdução ao Código Civil para Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), pois a LINDB ela estabelece institutos normativos que abrangem o direito pátrio como um todo.

Neste rumo, conforme transcrito abaixo, o artigo 4º da LINDB determina que no caso de lacuna de lei, caberá ao magistrado prestar a tutela jurisdicional com base na analogia:

> Art. 4º - Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.
>
> Art. 5º - Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum (BRASIL, 1942).

Neste sentido, por ser a prescrição intercorrente um desdobramento do princípio da razoável duração do processo (norma de eficácia contida, portanto de aplicabilidade

imediata), ante a ausência de norma específica de prescrição intercorrente no processo administrativo dos Estados e Municípios, caberá então ao juiz valer-se da analogia.

Em especial, vale uma pequena observação, no rumo de destacar que a analogia ganha um reforço argumentativo na seara dos procedimentos administrativos que tratem de matéria tributária, por força do art. 108, do Código Tributário Nacional, que traz a analogia como expressa primeira opção para aplicação da legislação tributária, conforme bem elucida a transcrição literal da norma, abaixo:

> Art. 108. Na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária utilizará sucessivamente, na ordem indicada:
> I - a analogia;
> II - os princípios gerais de direito tributário;
> III - os princípios gerais de direito público;
> IV - a equidade (BRASIL, 1966)

Feita está observação, tem-se que, conforme adiantado, existem opções para aplicação por analogia. Por exemplo, caso fosse um processo administrativo do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) (o Estado de Minas Gerais não possui Lei Estadual com norma específica que preveja a prescrição intercorrente nestes procedimentos), poderia, em caso de multa do Procon, o magistrado poderia adotar prazos de 1 (um) ano, de 2 (dois) anos, de 3 (três) anos, de 5 (cinco) anos e/ou de 10 (anos).

Poderia apontar-se por 1 (um) ano, com base no art. 24, de Resolução PGJ nº 11/2011:

> Art. 24. O processo administrativo deverá ser concluído no prazo de um ano, prorrogável por igual prazo ou outro, por decisão fundamentada de seu presidente, à vista da imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências, dando-se ciência à Junta Recursal do Procon-MG, mediante o registro da prorrogação no SRU (MINAS GERAIS, 2011).

Lado outro, no mesmo processo administrativo de multa do MPMG (sanção civil) poderia utilizar a analogia para aplicar ao caso concreto o prazo prescricional do art. 109, do Código Penal, porquanto que, na seara penal, a pena de multa, em regra prescreve em 2 (dois) anos, conforme o art. 114, do Código Penal, pois, até em um exercício logico, a o Direito Civil *lato* não pode ser mais rigorosa do que a última *ratio* do Direito Penal:

> Art. 114 - A prescrição da pena de multa ocorrerá:
> I - em 2 (dois) anos, quando a multa for a única cominada ou aplicada;
> II - no mesmo prazo estabelecido para prescrição da pena privativa de liberdade, quando a multa for alternativa ou cumulativamente cominada ou cumulativamente aplicada (BRASIL, 1940).

Ainda, poderia ser aplicada, conforme indica a hipótese deste estudo, o prazo de 3 (três) anos, previsto no artigo 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.873/99, transcrito adiante:

> 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 (BRASIL, 1999).

Poderia também, por trata-se de cobrança de dívida ativa, poderia aplicar o prazo de 5 (cinco) anos da prescrição intercorrente, do art. 40 da Lei de Execuções Fiscais (BRASIL, 1980), por analogia do art. 174, do Código Tributário (BRASIL, 1966), ou do art. 206, § 5ª, inciso I, do Código Civil (BRASIL, 2002), todas estar normas indicados adiante:

> Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.
> § 1º - Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.
> § 2º - Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.
> § 3º - Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.
> § 4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato (BRASIL, 80).
>
> Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva (BRASIL, 1966).
>
> Art. 206. Prescreve:
> § 5º Em cinco anos:
> I - a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular; (BRASIL, 2002).

Poderia ser adotado o prazo prescricional geral de 10 (dez) anos, previsto no art. 205, do Código Civil (BRASIL, 2002), infra indicado:

> Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor (BRASIL, 2002).

Desta feita, ante as possibilidades, parece adequado valer-se da raiz da norma que é o citado princípio da razoável duração do processo, previsto no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição (BRASIL, 1988).

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> [...]
> LXXVIII - 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, grifo aditado).

Desta feita, muito se escreveu sobre o princípio da a razoabilidade, bem como de suas origens e possibilidade de desdobramentos. Não obstante, o conceito de razoabilidade adotado neste trabalho guarda relação com a possibilidade da prestação jurisdicional realizar uma *"[...] atuação construtiva do Judiciário para a produção do melhor resultado*", de modo que possa evitar abusos da Administração, de práticas que fujam do cenário de normalidade, *"[...] a Administração, ao atuar no exercício de discrição, terá de obedecer a* ***critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida***" (MELLO, 2007, p. 54, grifos aditados). Vale dizer:

> "O princípio da razoabilidade é um mecanismo de controle da discricionariedade legislativa e administrativa. Ele permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou atos administrativos quando: (a) não haja relação de adequação entre o fim visado e o meio empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha.
> Um certo positivismo arraigado na formação jurídica nacional retardou o ingresso do princípio da razoabilidade na jurisprudência brasileira, por falta de previsão expressa na Constituição. Inequivocamente, contudo, ele é uma decorrência natural do Estado democrático de direito e do princípio do devido processo legal. **O princípio, naturalmente, não liberta o juiz dos limites e possibilidades oferecidos pelo ordenamento. Não é de voluntarismo que se trata. A razoabilidade, no entanto, oferece uma alternativa de atuação construtiva do Judiciário para a produção do melhor resultado, ainda quando não seja o único possível ou mesmo aquele que mais obviamente resultaria da aplicação acrítica da lei**" (BARROSO, p. 252, grifo aditado).

Logo, parece nítida que a razoabilidade seria capaz de afastar cenários de excessos.

Portanto, considerando este cenário é que, neste momento, se confirma a hipótese do estudo, no sentido de que o magistrado, na ausência de norma específica (estadual ou municipal) que trate da prescrição intercorrente, entre todos as 4 (quatro) possibilidades de

prazos prescricionais indicadas - de 1 (um) ano (art. 24, de Resolução PGJ nº 11/2011), de 2 (dois) anos (art. 114, do Código Penal), de 3 (três) anos (no artigo 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.873/99), de 5 (cinco) anos (art. 174, do Código Tributário ou do art. 206, § 5ª, inciso I, do Código Civil) e, por fim, de 10 (anos) (art. 205, do Código Civil (BRASIL, 2002) - o mais indicado, dentro de um juízo médio seria o prazo prescricional intercorrente de 3 (anos) previsto no artigo 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.873/99.

Afirma-se isto, porquanto que em um juízo de razoabilidade, de afastar os extremos, poderíamos de pronto eliminar as hipóteses de 1 (um) anos e 10 (anos), sendo que a primeira, de 1 (um) ano, no aspecto jurídico mostra-se como um prazo impróprio[13].

Desta feita, restariam os prazos de 3 (anos) e 5 (cinco) anos. De um lado, temos que em ambos os casos, em aspectos meramente matemáticos, teríamos que os prazos estariam, de certa forma, próximos da mediana. Ademais, no aspecto jurídico, teríamos como aspecto favorável o ponto de que ambos os prazos são prazos prescricionais intercorrentes, o de 3(três) anos para procedimentos da Administração Pública Federal e o de 5 (cinco) anos para processos executivos fiscais ou de execuções não-fiscais. Contudo, entre ambos, parece mais indicado a doção por analogia do prazo prescricional de porquanto que o prazo de 3 (três) anos refere-se à procedimentos Administrativos Federais, sendo que, considerando a simetria dos Entes Federados, parece mais razoável aplicar também aos demais entes federados, Estados e Municípios, as mesmas regras impostas à União.

Ademais, o prazo de 3 (três) anos previsto no artigo 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.873/99, que "*estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta"* (BRASIL, 1999), pela sua natureza normativa administrativa alinha-se aos princípios gerais do procedimento administrativo do que os prazos de 5 (cinco) anos que notadamente possuem natureza judicial.

5 CONSIDERAÇÕE FINAIS

Ante ao exposto, restou confirmada a hipótese e, assim, construída a primeira resposta do estudo, no sentido de que, **no caso de ausência de norma específica, o reconhecimento da prescrição intercorrente na apreciação de um caso concreto de procedimento da Administração Estadual e Municipal é mais do que um poder, é um dever o magistrado, ou até mesmo a autoridade administrativa**, **pois a prescrição intercorrente é um**

[13] Em simples palavras, indicamos como prazo impróprio aquele que não tem a capacidade de gerar o efeito da preclusão.

desdobramento do princípio da razoável do processo e este é uma norma constitucional de eficácia contida e aplicabilidade imediata e direta (não importando, para o presente caso, se entendida como norma de eficácia plena e/ou contida) **e, não menos importante, uma garantia constitucional do indivíduo ante ao Poder Estatal.**

Assim, considerando-se que o princípio da razoável duração do processo é uma garantia constitucional individual que pode e deve fundamentar, portanto de servir de reforço argumentativo, para que o administrado busque, por meio da prestação jurisdicional, por fim a um procedimento administrativo que flagrantemente atente contra os padrões aceitáveis razoáveis, racionais, de duração do processo administrativo.

Neste diapasão, no caso do referido cenário de ausência de norma específica, **o arcabouço da analogia, nos moldes do disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 1942) e os parâmetros de razoabilidade insculpido no citado princípio da razoável duração do processo, previsto no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição (BRASIL, 1988), mostra-se como a inteligência legal mais adequada para o reconhecimento do direito individual relativo à prescrição intercorrente, com base no princípio da razoável duração do processo, enquanto norma constitucional de eficácia contida, portanto de aplicabilidade imediata e direta, é a adoção, em especial quando da apreciação do caso concreto, do prazo trienal do art. 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.873/99**.

Assim, de volta a provocação inicial do estudo, pode-se, ainda, repassar a ideia de que vedar a possibilidade de reconhecimento da prescrição intercorrente nos processos administrativos é vedar aplicabilidade à garantia constitucional, de viés individual, da razoável duração do processo. Pensar o contrário, não é defender a Constituição.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997. Disponível em: <www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/FCRB_RuiBarbosa_Oracao_aos_mocos.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2019. p. 40.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1665491/PR. Relatora: Minª. Assusete Magalhães. **Diário de Justiça Eletônico**, 28 nov. 2017.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1513771/PR. Relatora: Minª. Regina Helena Costa. **Diário de Justiça**, 26 abr. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, 31 dez. 1940. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 30 mar. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, 9 set. 1942. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso: 30 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, 11 jan. 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 30 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, 27 out. 1966. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm>. Acesso em: 30 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 24 set. 1980. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6830.htm>. Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1138206/RS, Relator: Min. Luiz Fux. **Diário Eletrônico de Justiça**, 01 set. 2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=11273340&num_registro=200900847330&data=20100901&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 31 mar. 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 652-653.

GEHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2018.

GOIÁS. Tribunal de Justiça de Goiás. Apelação Cível nº 0036815-89.2015.8.09.0051. Relator: Des. Fausto Moreira Diniz. **Diário de Justiça**, 14 mar. 2019.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. **(Re)pensando a pesquisa jurídica:** teoria e prática. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india>. Acesso em: 7 jul. 2018.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Constituição Federal Comentada**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 160.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINAS GERAIS. Resolução PGJ Nº 11, de 3 de fevereiro de 2011. Regulamenta o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon-MG) e o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor (SEDC), nos termos previstos na Constituição do Estado de Minas Gerais, na Lei Complementar Estadual nº 34/94 e na Lei Complementar Estadual nº 61, de 12 de julho de 2001, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 117, de 11 de janeiro de 2011, e estabelece as normas gerais do exercício do poder de polícia e de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, 04 fev. 2011. Disponível em: <ws.mpmg.mp.br/biblio/normajur/normas/Res_PGJ_11_2011_alterada.htm>. Aceso em: 30 mar. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento Cível nº 1.0024.17.004424-2/001, Relator: Des. Moreira Diniz. **Diário de Justiça**, 15 fev. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível nº 1.0000.17.011013-4/003, Relatora: Desª. Alice Birchal. **Diário de Justiça**, 26 out. 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível nº 1.0702.15.008649-5/001, Relator: Des. Bitencourt Marcondes. **Diário de Justiça**, 21 fev. 2017.

RAND, Ayn. **The Virtue of Selshiness**: a nem concept of egoism. Racism. 1964. New York: Penguin Group. New York: Penguin Group. p. 94. Disponível em: < https://www.e-reading.club/bookreader.php/137212/Rand_-_The_Virtue_of_Selfishness.pdf >. Acesso em: 10 mar. 2019.

ROSA, Alexandre Morais da; SILVEIRA FILHO, Sylvio Lourenço da. **Medidas Compensatórias da Demora Jurisdicional**: a Efetivação do Direito Fundamental à Duração Razoável do Processo Penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 27.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 1037700-72.2016.8.26.0053; Relatora: Desª.Vera Angrisani. **Diário de Justiça**, 31/01/2018)

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 5.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

WATANABE, Kazuo. **Da Cognição no Processo Civil**. 2ª. ed. Campinas: Bookseller, 2000. p. 142.

WITKER, Jorge. **Como elaborar una tesis en derecho**: pautas metodologicas y técmcas para el estudiante o investigador dei derecho. Madrid: Civitas, 1985. 148p. Disponível em: <http://www.venezuelaprocesal.net/witkertesis.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2018.