



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 13 de março de 2019.

Parecer n° 12/2019 – ABA¹

Ref.: Processo: E-07/301.648/2007

Manifestação da Procuradoria do INEA. Processo de apuração de infração administrativa ambiental. Verificação de prescrição intercorrente. Sugestão pelo arquivamento do processo, com fulcro no art. 74, § 1º da Lei 5.427/2009.

I. Relatório

Inicialmente, cumpre informar que o presente processo foi encaminhado a esta Procuradoria a fim de que se manifeste acerca da prescrição, tendo em vista “o lapso temporal decorrido entre os despachos de fl. 74 verso e 75”, conforme fl. 76.

Trata-se de processo de apuração de infração administrativa do art. 44 da Lei 3.467/2000, em face de Suely Marine de Souza Bastos, “por supressão de vegetação nativa, em estágio sucessional secundário, em área de preservação permanente, cuja área é de aproximadamente 100 m² dentro dos limites da APA de Tamoios” (Auto de infração n° 45228 – fl. 15).

¹ O presente Parecer contou com a contribuição, na análise jurídica, da estagiária Isabella Domingues Luzar Gutierrez.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Consta, às fls. 66/71, a manifestação da Secretaria de Estado do Ambiente, apresentada em 23/11/2011, que remete os autos ao INEA para prestar esclarecimentos necessários e se manifestar conclusivamente sobre o recurso apresentado pela Autuada, constante às fls. 16/43.

Diante disso, esta Procuradoria, ao receber o processo em questão, o encaminhou à DIBAP na data de 06/12/2011, para que fosse esclarecido “se o imóvel a que fazem referência o Auto de Constatação, Intimação, Relatório de Vistoria e Auto de Infração é o mesmo informado nos documentos anexados aos autos”. Sugeriu-se ainda a realização de vistoria, a fim de que as condições atuais do local fossem atestadas relativamente às infrações apontadas nos autos de constatação e infração lavrados (fl. 74).

A DIBAP, por sua vez, encaminhou o processo em 06/12/2011 para o Parque Estadual da Ilha Grande (“PEIG”), para atendimento à solicitação desta Procuradoria (fl. 74 v.).

No entanto, o despacho do gestor da Unidade de Conservação PEIG/RBPS/RDS se deu apenas em 10/01/2019, ou seja, após mais de 07 (sete) anos desde o encaminhamento do processo, cuja resposta foi inconclusiva, pois, tendo em vista o lapso temporal, “não é possível estabelecer relação entre a ocasião da lavratura do Auto de Constatação (2007) e os tempos atuais, considerando-se que a área já está completamente antropizada” (fl. 75).

Assim, o presente processo foi encaminhado a esta Procuradoria para análise e manifestação sobre suposta ocorrência de prescrição.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Prescrição Intercorrente





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

É cediço que na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte². A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo é denominada prescrição³.

A previsão do instituto da prescrição no ordenamento administrativo imprime uma lógica que, associada à Segurança Jurídica, garante a estabilidade necessária na relação do Estado com o indivíduo. E, nesse sentido, ela atua enquanto síntese daquelas garantias efetivadas por intermédio da ação do Estado, no que se refere à confiança da Lei no tempo.

Ao se referir acerca do papel do tempo, especialmente no âmbito jurídico, destaca Sílvio de Salvo Venosa,⁴ que “[...] o exercício de um direito não pode ficar pendente indefinidamente. Deve ser exercido pelo titular dentro de determinado prazo. Não ocorrendo isso, perde o titular a prerrogativa de fazer valer seu direito”. E isso já demonstra o seu papel na construção e manutenção da estrutura dos direitos.

Como se sabe, o procedimento administrativo ambiental é regido pela Lei Estadual nº 3.467/00, que “dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências”, complementado pelo Decreto nº 41.628/09⁵. Contudo, é possível que se apliquem, subsidiariamente, as normas constantes na Lei Estadual nº 5.427/09, que disciplina o processo administrativo no Rio de Janeiro, por força do artigo 75 desta lei⁶.

No que tange à pretensão punitiva da Administração Pública estadual do Rio de Janeiro, dispõe o art. 74 da Lei 5.427/2009:

² ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p.588.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 772.

⁴ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: parte geral*. v. 1. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 611.

⁵ Estabelece a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, criado pela Lei nº 5.101, de 04 de outubro de 2007, e dá outras providências.

⁶ Art. 75 – Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por legislação própria, aplicando-se-lhes os princípios e, subsidiariamente, os preceitos desta Lei.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Art. 74. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Estadual, direta e indireta, 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.

§2º Interrompe-se a prescrição:

- I. pela notificação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
 - II. por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
 - III. pela decisão condenatória recorrível.
- (grifou-se)

Depreende-se da leitura do precitado dispositivo a existência de dois tipos de prescrição da ação punitiva da Administração Estadual, quais sejam, a quinquenal e a intercorrente. Aduz o *caput* do artigo que o direito de punir da Administração Pública Estadual prescreve em cinco anos, contados a partir da data do ato ilícito praticado. Já o § 1º dispõe que ocorrerá prescrição intercorrente nos procedimentos administrativos paralisados por mais de três anos.

Especificamente em relação à prescrição intercorrente, ou seja, aquela em que o prazo flui em razão da paralisação do curso processual, tem-se que a sua consumação é averiguada diante de atos “internos” do processo. Para que ocorra a prescrição intercorrente são necessários os seguintes elementos: (i) início do procedimento administrativo ou lavratura do auto de constatação; (ii) paralisação do feito por mais de três anos; e (iii) inocorrência de causas de interrupção da prescrição (julgamento ou despacho);

A redação do § 1º do art. 74 dispõe que “*Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, (...)*”. Neste contexto, vale dizer que “procedimento administrativo paralisado” não é aquele que passou mais de um dia sem que qualquer ato fosse praticado, mas sim o processo cujo





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

momento processual subsequente é a realização de julgamento ou despacho, sem empecilho algum à realização destes atos (situação de pendência)⁷.

Desta forma, por disposição expressa da Lei 5.427/2009, o prazo de três anos tem início em qualquer processo punitivo, quando a Administração deveria realizar julgamento ou despacho e não o fez, sendo que a implementação do ato pendente (julgamento ou despacho) interrompe o prazo da prescrição intercorrente, que só volta a correr quando o processo, novamente, estiver pendente de julgamento ou de despacho⁸.

Tal disposição legal coaduna-se com o Princípio do Impulso Oficial, segundo o qual, cabe à administração realizar os atos necessários à movimentação do Processo Administrativo.

Desta feita, o despacho ou julgamento referido no § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009, deve ser visto como aquele que tenha por objetivo dar efetividade ao impulso oficial, ou seja, despachos que representem diligências vazias de objetivos, sem escopo prático significativo, não são causas de interrupção da prescrição.

Ao tratar dos casos de prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos federais e possíveis causas de interrupção da contagem, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) se manifestou da seguinte forma:

[...] Como é cediço, consuma-se a prescrição intercorrente quando a Administração Pública Federal se mantém na inércia ao longo de um triênio, ou seja, a prescrição intercorrente acontece se o processo administrativo persistir, por três anos, estático, "pendente de julgamento ou despacho".

Nesse sentido prescreve o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99: (...). A *contrario sensu*, quaisquer atos que deem impulso ao processo administrativo sancionador, **consubstanciando uma atuação positiva da Administração**, casos, entre outros, dos informes técnicos e das manifestações jurídicas -, rompem o estado de inércia e induzem o efeito de

⁷ Entendimento do Parecer nº 991-2009/PGE/PFE – Anatel, que se coaduna com entendimento desta Procuradoria.

⁸ Op. Cit.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

interromperem o prazo da prescrição intercorrente prevista no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99.

(...)

Dito de outra forma, o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99 dispõe que a prescrição se consuma se o processo administrativo ficar parado por mais de três anos, "pendente de julgamento ou despacho", trazendo, pois, em seu próprio texto, o fato causador da interrupção da prescrição, qual seja, qualquer ato da autoridade competente que caracterize impulso processual".

(REsp 1.598.551/PR, Rel. Ministra Regina Helena Costa, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/08/20, DJe 02/09/2016)

(grifou-se)

Verifica-se que a Primeira Turma do STJ entende que o ato administrativo que interrompe a prescrição precisa ter caráter de impulso oficial ao processo, em obediências aos termos legais. Portanto, todo e qualquer despacho vazio e de mero expediente não devem ser considerados como causa de interrupção da prescrição.

2.1.2 – Análise do caso concreto

In casu, durante o procedimento de apuração de infração ambiental, observa-se que o presente expediente ficou em situação de pendência durante anos.

À **folha 74**, consta despacho desta Procuradoria, datado de **06/12/2011**, para que: (i) fosse esclarecido se o imóvel a que faziam referência o Auto de Constatação, Intimação, Relatório de Vistoria e Auto de Infração seria o mesmo informado nos documentos anexados aos autos, (ii) fosse realizada vistoria, a fim de que as condições atuais do local fossem atestadas relativamente às infrações apontadas nos autos de constatação e infração. Diante disso, na mesma data - ou seja, ainda em 06/12/2011 - a DIBAP encaminhou o processo ao Parque Estadual da Ilha Grande (fl. 74 v.). A partir disto, tem-se por base que, para efeitos de prescrição intercorrente, deverá ser considerada esta data para o início do prazo.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Assim, considerando que o processo só voltou a ter andamento objetivo em **10/01/2019 (fl. 75), após mais de 07 (sete) anos sem movimentação** – ocasião em que o Gestor de Unidade de Conservação informou que, em vistoria, constatou-se a impossibilidade de “estabelecer relação entre a ocasião da lavratura do auto de constatação (2007) e os tempos atuais” -, decerto, deve ser aplicada ao caso a prescrição intercorrente, tendo em vista ter completado os três anos de processo paralisado previstos no § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009.

Desta forma, a inércia da Administração Pública estadual por mais de três anos implica na necessidade de arquivamento do procedimento administrativo, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Em relação à apuração de possível responsabilidade funcional de servidor do INEA, assim dispõe o Decreto nº 41.628/09, que estabelece a estrutura do INEA:

Art.37 - Compete à Corregedoria conduzir as sindicâncias instauradas por ato próprio e pelas Diretorias e os processos administrativos disciplinares instaurados por ato da presidência, na forma do Capítulo III e do Regimento Interno.

§ 1º. As atribuições da Corregedoria não afastam a competência dos dirigentes dos órgãos internos e do Conselho Diretor prevista no Capítulo III.

§ 2º. Equiparam-se às Diretorias, para fins de instauração de sindicâncias previstas neste Capítulo e de aplicação das sanções disciplinares, a Presidência, a Procuradoria do INEA, a Ouvidoria e a Auditoria.

§ 3º. As conclusões da sindicância serão encaminhadas à Presidência para que esta decida sobre a instauração ou não do respectivo processo administrativo disciplinar.

§ 4º. Os resultados do processo administrativo disciplinar serão encaminhados para a autoridade responsável pela aplicação da respectiva penalidade ao servidor.

§ 5º. A ausência de constituição de advogado pelo servidor na condução das sindicâncias e processos administrativos disciplinares não invalidará os atos neles praticados.

§ 6º. Em se tratando de empregados públicos, a Corregedoria, após concluída a sindicância, encaminhará os autos do processo ao órgão competente para a adoção das providências cabíveis.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Dessa forma, tendo em vista a competência da Corregedoria para instaurar e conduzir as sindicâncias efetuadas por este Instituto, recomenda-se o envio de cópia dos autos para este órgão, a fim de que este proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela prescrição intercorrente do processo.

Cumprе observar que, antes do arquivamento, deve ser verificado se há dano a ser reparado. Caso positivo, devem-se adotar as medidas necessárias para esta reparação. Vale lembrar que a responsabilidade civil pela reparação do dano ambiental incide sobre todos aqueles que direta ou indiretamente causaram uma degradação ambiental, sendo que a pretensão reparatória ambiental se reveste do manto da imprescritibilidade, por versar sobre um direito essencial e fundamental que pertence às presentes e futuras gerações.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) Considerando a legislação estadual em vigor (L.5427/2009), verifica-se que os atos praticados no presente processo não estão em consonância com as normas sobre procedimento, devido ao longo tempo de paralisação do P.A.;
- (ii) É cediço que na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte⁹. A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo é denominada prescrição;
- (iii) O § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009 dispõe 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 requerimentos da parte interessada (...)";*

⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro/Forense, 2012.p.588.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

- (iv) Desta feita, é entendimento desta Procuradoria que o despacho ou julgamento referido neste dispositivo deve ser visto como aquele que tenha por objetivo dar efetividade ao impulso oficial;
- (v) Considerando que, após a movimentação datada de **06/12/2011 (fl. 74)**, o processo só voltou a ter andamento em **10/01/2019 (fl. 75)**, deve ser aplicada ao caso a prescrição intercorrente;
- (vi) Com efeito, a inércia da Administração Pública estadual por mais de três anos **implica na necessidade de arquivamento do procedimento administrativo**, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, nos termos do § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009;
- (vii) Recomenda-se o envio de cópia dos autos para a Corregedoria, considerando os termos do art. 37 do Decreto nº 41.628/09, a fim de que esta proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela prescrição intercorrente do processo;
- (viii) Contudo, resta observar que, antes do arquivamento, deve ser verificado se há dano a ser reparado. Caso positivo, devem-se adotar as medidas necessárias para esta reparação;

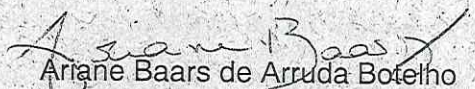


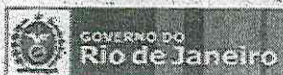


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Destarte, entendemos que ocorreu no presente administrativo a **Prescrição Intercorrente**. Portanto, opinamos **pelo arquivamento do processo**, com fulcro no § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

É o parecer que submeto à apreciação de V.Sa


Ariane Baars de Arruda Botelho
Assessora Jurídica / ID 5099100-0
GEDAM / Procuradoria do Inea





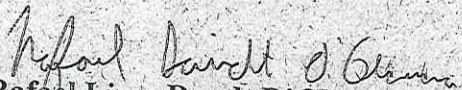
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

VISTO

APROVO o Parecer n° 12/2019 - ABA, de lavra da Dra. Ariané Baars de Arruda Botelho, que observou a **Prescrição Intercorrente** no processo administrativo n° E-07/301.648/2007 e opinou pelo **arquivamento** do expediente, com fulcro no art. 74, § 1° da Lei 5.427/2009.

Devolva-se à **DIBAPE**, para adoção das medidas necessárias.

Rio de Janeiro, 13 de março de 2019.


Rafael Lima Daudt D'Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do INEA
ID. Funcional: 42666058



