



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, 26 de março de 2019.

Parecer n.º 16./2019 – ABA¹

Ref.: Processo: E-07/300.281/06

Manifestação da Procuradoria do INEA. Análise da legalidade do 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 eventual ocorrência da prescrição prevista no artigo 74 ou no seu §1º, da Lei Estadual 5427/2009.

Trata-se de processo administrativo com vistas a apurar suposta infração administrativa ambiental cometida por Clodoaldo Nogueira do Rosário que por “constatar armazenamento de lenha nativa em sua propriedade denominada Jacaré, sem autorização

¹¹ 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

Processo n. E-07/300.281/06

Data 06/03/2006 Fls.

Rubrica

ID:

do órgão ambiental competente” (Auto de Infração n° 43550 – fl. 13) teria cometido conduta tipificada no art. 51 da Lei Estadual n° 3.467/2000. O Auto de Infração em comento aplicou a sanção de “Multa” no valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais).

Posteriormente, o Autuado apresentou Impugnação à fl. 14 que foi indeferida pelo Secretário de Estado do Ambiente em decisão de fl. 44. Ocorre que, muito embora tenha indeferido os pedidos pleiteados na Impugnação, a decisão apontou a possibilidade de *“suspensão da multa e sua conversão em serviços e benefícios ambientais, através da celebração de Termo de Ajuste Ambiental, com fundamento no artigo 101 da Lei Estadual n° 3467/2000; devendo para tanto procurar o INEA/Superintendência Regional do Baixo Paraíba do Sul – SUPSUL”*.

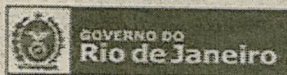
Assim, após apresentar a defesa, foi o Autuado comunicado, conforme solicitado à fl. 53 (verso), acerca da possibilidade de suspensão da multa e sua conversão em serviços e benefícios ambientais (fl. 54).

Logo em seguida, consta manifestação solicitada à Procuradoria acerca dos *“tipos de serviços ambientais que possam ser solicitados ao infrator”* (fl. 56), quando se esclareceu ser atribuição desta apenas a realização do controle interno de legalidade dos atos do INEA. Além disso, foi anexada norma para elaboração e controle de termo de ajustamento de conduta (NA-5.001.R-0), a qual era utilizada à época, anteriormente à regulamentação do artigo 101 da Lei 3467/2000 pelo Decreto Estadual 46268/2018 (fls. 57/68).

Assim, tendo em vista que, após a movimentação de fl. 68 (verso) pela GEPRO em **08/01/2013** o próximo andamento ocorreu apenas em **09/12/2018**, sugeriu-se, à fl. 69, o encaminhamento do processo a esta Procuradoria para análise e manifestação acerca da prescrição e demais medidas cabíveis.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Prescrição Intercorrente



inea instituto estadual
do ambiente



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

Processo nº E-07/300.281/06

Data 06/03/2006 Fis. 7

Rubrica

ID: 2347004

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”, complementada 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:

Art. 74. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Estadual, direta e indireta, objetivando apurar infração à legislação em vigor,

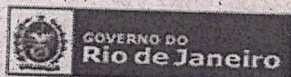
² ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.

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.



inea instituto estadual
do ambiente



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

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

⁷ Entendimento do Parecer n° 991-2009/PGF/PFE – Anatel, que se coaduna com entendimento desta Procuradoria.



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

Processo n. E-07/300.281/06

Data 06/03/2006 Fls. 12

Rubrica

ID: 10121470044

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.

Ao tratar dos casos de prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos federais, 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 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)

⁸ Op. Cit.



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

Verifica-se, portanto, 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.

2.2. Análise do caso concreto

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

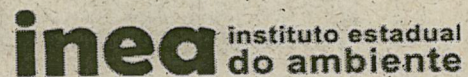
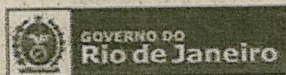
Às **folhas 57/58, verso**, consta manifestação desta Procuradoria, datada de **07/11/2012**, a qual esclarece que atribuição deste órgão se limita ao controle interno de legalidade, não emitindo, portanto, considerações acerca dos tipos de serviços ambientais que possam ser solicitados ao Infrator.

Compulsando os Autos, verifica-se que, à fl. 68 (verso), consta um despacho recebido pela GEPRO em **08/01/2013**, através do qual é solicitado "*que esta UCN possa utilizar estes recursos em sua área, face a infração originar-se de desmatamento*". A partir disto, tem-se por base que, para efeitos de prescrição intercorrente, deverá ser considerada esta data para o início do prazo.

Assim, considerando que o processo só voltou a ter andamento objetivo em **09/12/2018 (fls. 69)** - ocasião em que PELAG encaminhou o processo para atualização ou arquivamento -, deve ser aplicada ao caso a prescrição intercorrente, tendo em vista que o processo administrativo em questão restou paralisado por mais de 03 (três) anos, nos moldes do § 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:





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

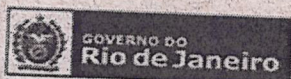
§ 6º. Em se tratando de empregados públicos, a Corregedoria, após concluída a sindicância, encaminhará os autos do processo ao órgão competente para a adoção das providências cabíveis.

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.

Cumprir observar que, antes do arquivamento, deve ser sempre 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:





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

- (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 (...)";*
- (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 de **08/01/2013**, o processo só voltou a ter andamento objetivo em **09/12/2018**, 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;

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

Processo n. E-07/300.281/06

Data 06/03/2006 Fls. 17

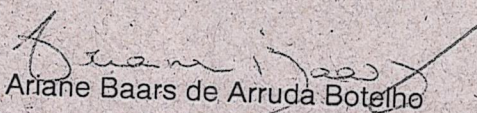
Rubrica

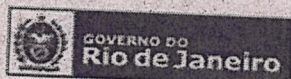
ID: 2147804-9

(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;

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.

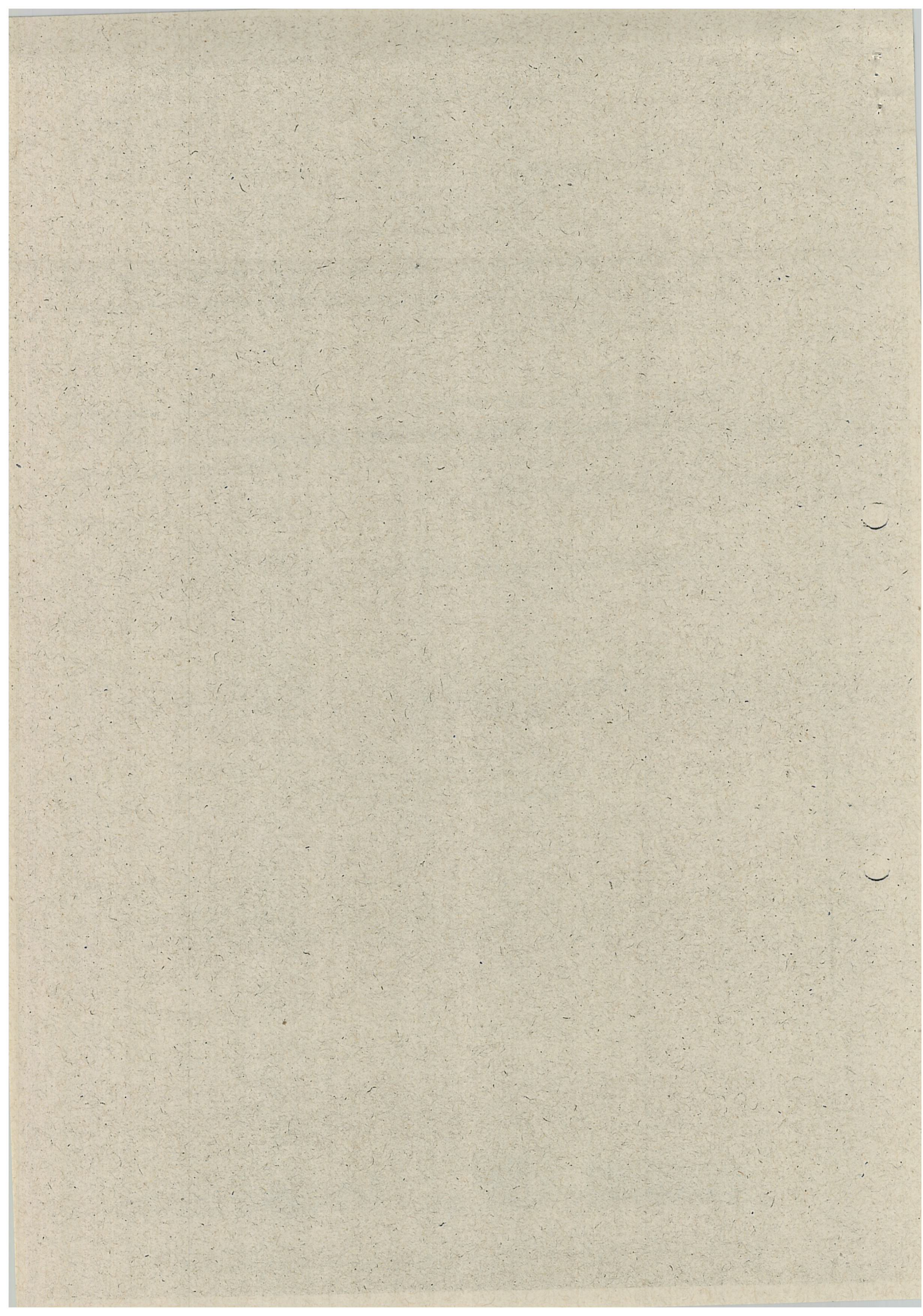
É o parecer que submeto à apreciação de V.Sa.


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



inea instituto estadual
do ambiente

Av. Venezuela, n.º 110, sala 224, Saúde, Rio de Janeiro / RJ, CEP: 20081-312, www.inea.rj.gov.br
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423, procuradoria@inea.rj.gov.br / inea.proc@gmail.com





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

Processo n.º E-07/300.281/06

Data 06/03/2006 Fls.

Rubrica

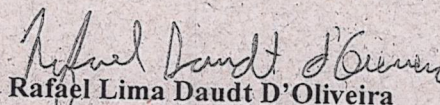
ID: 21470044

VISTO

APROVO o Parecer n.º 16/2019 - ABA, de lavra da Dra. Arianne Baars de Arruda Botelho, que observou o fenômeno da Prescrição no processo administrativo n.º E-07/300.281/06 e opinou pelo arquivamento do expediente, com fulcro no art. 74, § 1º da Lei 5.427/2009.

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

Rio de Janeiro, 26 de março de 2019.

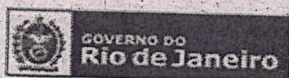


Rafael Lima Daudt D'Oliveira

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do INEA

ID. Funcional: 42666058



inea instituto estadual
do ambiente

Av. Venezuela, n.º 110, sala 224, Saúde, Rio de Janeiro / RJ, CEP: 20081-312, www.inea.rj.gov.br
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423, procuradoria@inea.rj.gov.br / inea.proc@gmail.com

