



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, 25 de outubro de 2019

Parecer n° 01/2019 – GMC

Ref.: Processo: E-07/300.997/2005

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Prescrição intercorrente verificada. Sugestão de arquivamento do processo com fulcro no art. 74, § 1° da Lei 5.427/2009.

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta administrativa formulada pela Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistema - DIBAPE, acerca da suposta prescrição intercorrente ocorrida durante a apuração de infração administrativa ambiental em face de VELASCO E GERLACHE LTDA. ME.

O processo foi instaurado com vistas a apurar suposta infração decorrente do depósito de material lenhoso de vegetação nativa sem autorização, conduta tipificada no art. 51, § único da Lei Estadual n° 3.467/2000¹.

¹ **Art. 51** - Receber ou adquirir, para fins comerciais ou industriais, madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem exigir a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente, e sem munir-se da via que deverá acompanhar o produto até o final beneficiamento:
Parágrafo único - Incorre nas mesmas multas, quem vende, expõe à venda, tem em depósito, transporta ou guarda madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem licença válida para todo o tempo da viagem ou do armazenamento, outorgada pela autoridade competente.



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

Consta às fls. 16/17, a impugnação ao Auto de Infração apresentada pelo Autuado, a qual fora recebida pela CECA – Comissão Estadual de Controle Ambiental, em 06/03/2006, na qual pugna (i) pela correção do montante supostamente encontrado do material lenhoso, (ii) pela conversão da multa aplicada em prestação de serviços de melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente e (iii) pela remoção do material em questão de suas instalações, visando resguardar-se de eventual responsabilidade em caso de degradação do objeto apreendido e em cuja guarda foi mantido na qualidade de depositário fiel.

Realizada vistoria em 17/07/2007 pelo Instituto Estadual de Florestas, às fls. 34/35, este sugeriu a redução da penalidade pecuniária, a qual foi estabelecida em R\$ 600,00 (seiscentos reais).

Ato contínuo, à fl. 52, opinou a Procuradoria do Estado (ASJUR/SEA) pelo deferimento do recurso interposto, acolhendo o pedido de redução e de conversão da multa em prestação de serviços. O que foi, então, acolhido pelo Secretário de Estado do Ambiente em sua decisão às fls. 53.

Em 01/03/2012, a Presidência da CECA remeteu o processo ao INEA, o qual foi recebido em 05/03/2012, para especificação dos serviços a serem prestados e posterior celebração do Termo de Compromisso, com fulcro no art. 101 da Lei nº 3.467/00.

Em 05/03/2012, os autos foram encaminhados à Vice-Presidência para ciência da decisão de fls. 53 com solicitação de posterior remessa à Assessoria da Presidência, a fim de que sejam adotadas as providências cabíveis relacionadas ao Termo de Compromisso.

No dia 06/03/2012, os autos foram recebidos pela Vice-Presidência e enviados à SUBPBG – Superintendência Regional da Baía de Guanabara, os quais foram recebidos em 14/03/2012 e remetidos ao PESET – Parque Estadual da Serra da Tiririca em 15/05/2012.

Desde então, o processo ficou paralisado, sobrevindo a remessa deste apenas em 07/10/2019 à GEUC e, posteriormente, à DIBAPE, que nos consultou em 16/10/2019 acerca da incidência de prescrição neste procedimento administrativo.



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

Diante disto, no exercício do controle de legalidade dos atos desta Autarquia (art. 30, inciso I do Decreto Estadual nº 46.619/2019²), será exposto, adiante, o entendimento desta Procuradoria a respeito do instituto da prescrição intercorrente, bem como será analisado o caso em apreço.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Prescrição Intercorrente

É cediço que na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte³. A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo é denominada prescrição⁴.

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 Venosa⁵ 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 do ordenamento.

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

² Art. 30 - Cabe à Procuradoria do INEA: I - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Instituto;

³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.p. 772.

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





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

Decreto nº 46.619/19⁶. 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 lei⁷.

No que tange à pretensão punitiva da Administração Pública estadual do Rio de Janeiro, dispõe o art. 74 da Lei nº 5.427/09:

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) inoccorrência de causas de interrupção da prescrição (julgamento ou despacho).

⁶ Estabelece o novo regulamento e 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.

⁷ 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

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)⁸.

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 despacho⁹.

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 nº 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, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) se manifestou da seguinte forma:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. REQUERIMENTOS DE DILIGÊNCIAS INFRUTÍFERAS QUE NÃO AFETAM A CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL. PRECEDENTES: EDCL NO AGRG NO ARESP. 594.062/RS; AGRG NO AG. 1.372.530/RS; E AGRG NO ARESP. 383.507/GO. AGRAVO REGIMENTAL DA FAZENDA NACIONAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Requerimentos de diligências infrutíferas não são capazes de interromper ou suspender o fluxo da prescrição intercorrente**, que se

⁸ Entendimento do Parecer nº 991-2009/PGF/PFE – Anatel, que se coaduna com entendimento desta Procuradoria.

⁹ Op. Cit.





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

vista que o processo administrativo em questão restou paralisado **por 07 (sete) anos e 5 (cinco) meses**, nos moldes do § 1º do art. 74 da Lei nº 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 46.619/19, que estabelece a estrutura do INEA:

Art. 36 - 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 ao Presidente para que decida sobre a aplicação da 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 estáveis, 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.

Cumprе 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



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

- (v) Considerando que, após a movimentação datada de **15/05/2012**, o processo só voltou a ter andamento objetivo em **07/10/2019**, 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;

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.

Giselle Maria Custódio Cardoso
Giselle Maria Custódio Cardoso

Assessora Jurídica / OAB/RJ nº 206.120
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 nº 01/2019 - GMC, de lavra da Dra. Giselle Maria Custódio Cardoso, que observou a **Prescrição Intercorrente** no processo administrativo nº E-07/300.997/2005 e opinou pelo **arquivamento** do expediente, com fulcro no art. 74, § 1º da Lei nº 5.427/2009.

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

Rio de Janeiro *25* de outubro de 2019.

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