



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, 19 de agosto de 2019.

Parecer nº 06/2019-CM

Ref.: Processo: E-07/507.099/09

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Verificação de prescrição quinquenal. Ocorrência. Sugestão pelo arquivamento do processo, com fulcro no art. 74, § 1º da Lei 5.427/2009.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Elsie Alcântara Santos. Inaugurou o processo em referência à emissão da Intimação nº 1836 (fl. 03).

Ato contínuo, em razão do não atendimento à Intimação, solicitou-se, à fl. 05, a lavratura do Auto de Constatação. Todavia, tal solicitação não foi atendida e, apenas em 28/06/2019, o processo retomou o andamento, a partir da manifestação de Biólogo da REEJ – Mário Loyola, o qual informou que *“este P.A. trata de atendimento a denúncia em que a REEJ prestou apoio, contudo, a área encontra-se fora dos limites da UC”*.

Sendo assim, o processo foi encaminhado à GEUC, ocasião em que foi solicitado o envio do processo a esta Procuradoria *“para orientações quanto aos procedimentos a serem adotados”* (fl.08).

Ca



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

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Das preliminares

2.2.1 – Da prescrição quinquenal

É cediço que na relação da Administração Pública com os particulares, incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte¹. A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo é denominada **prescrição**².

A previsão deste instituto no ordenamento administrativo imprime uma lógica que, associada à segurança jurídica, garante a estabilidade necessária à relação do Estado com o indivíduo. Nesse sentido, a prescrição atua como síntese das garantias efetivadas por intermédio da ação do Estado, especialmente no que se refere à confiança da Lei no tempo.

Ao se referir acerca do papel do tempo, em especial no âmbito jurídico, destaca Sílvio de Salvo Venosa³ 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". 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 46.619/19, que estabelece o novo regulamento e a estrutura organizacional do Inea. Ademais, é possível que se apliquem, subsidiariamente, as normas constantes na Lei Estadual nº 5.427/09, que disciplina o processo administrativo no Estado do Rio de Janeiro, por força do artigo 75 desta lei:

¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.p. 772.

³ 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

Proc. E-07/507.099/09

Data 27/11/09 fls. 30

Rubrica

ID: 2147004-5

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

No que tange à pretensão punitiva da Administração Pública estadual do Rio de Janeiro, assim 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, 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.

Da leitura do art. 74 da Lei 5.427/2009, depreende-se a existência de dois tipos de prescrição da ação punitiva da Administração Estadual: a *quinquenal* e a *trienal* (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.

Com efeito, conforme item 6.3 do Anexo I da Resolução Inea nº 28/2010, o auto de constatação é o ato administrativo por meio do qual “a autoridade competente *instaura* o processo administrativo de *apuração* e punição por infrações à legislação ambiental”. No mesmo sentido, encontramos o art. 12 da Lei Estadual 3.467/00, *in verbis*:

Art. 12 – O processo administrativo de **apuração** e punição por infrações à legislação ambiental **terá início com a lavratura do auto de constatação** de infração ambiental por determinação de autoridade competente. (Grifei).

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

13



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

Ademais, cabe esclarecer que é entendimento consolidado desta Procuradoria que, no curso do processo administrativo, só corre a prescrição intercorrente - a qual não se configurou no caso em análise, conforme mostrado acima. Nesse contexto, vale citar o seguinte trecho do Parecer nº 01/2011-RT, da lavra do Procurador do Estado Raul Teixeira, que, apesar da diferença terminológica ao considerar o prazo de cinco anos como decadencial, afirma que tal prazo fica paralisado durante o andamento do processo administrativo:

"Nesse diapasão temos que a apuração das infrações é direito potestativo (direito subjetivo de sujeição) da Administração, sujeito, portanto, a prazo decadencial de 5 (cinco) anos, contado da prática do suposto ato infracional cometido pelo administrado, **interrompendo-se com a instauração do processo, a partir da intimação válida do acusado, não correndo, então, qualquer prazo até a constituição definitiva do crédito não tributário**, salvo em caso de paralisação por mais de 3 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho (...)." (Grifei)

Valiosa a explicação de Bruno Lemos Rodrigues, citado no Parecer nº 01/2011-RT, sobre a justificativa de não transcorrer o prazo da prescrição quinquenal durante o andamento do processo administrativo:

"Enquanto durar o processo administrativo não corre prazo de **prescrição administrativa** nem de prescrição judicial *porque a Administração não está inerte, mas apenas está obedecendo ao princípio da ampla defesa, oportunizando-a ao administrado, e com isso não pode ser prejudicada*, exceto se o processo ficar paralisado por sua desídia, caso em que incide a prescrição administrativa intercorrente (...)." ⁴ (Grifei)

2.2.2- Análise do caso concreto

No que se refere especificamente à prescrição quinquenal, verifica-se pela simples análise dos autos que a mesma restou configurada no caso em tela.

⁴ RODRIGUES, Bruno Lemos, Revista de Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública da IOB nº 06, junho de 2005, págs. 19-20





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

Isso porque, depois de expedida a notificação, o ato administrativo subsequente para iniciar a apuração do fato foi realizado em 19/03/2010 (fl.05), solicitando a lavratura do Auto de Constatação. Desde então, o processo permaneceu paralisado, sem que o Auto de Constatação sequer fosse lavrado.

Assim, tendo em vista que o processo retomou a tramitação regular apenas em 2019, resta caracterizada a Prescrição da Pretensão Punitiva da Administração Pública. Nota-se, claramente, o decurso do lapso temporal de **5 (cinco) anos**, previsto no *caput* do art. 74 da Lei 5.427/09.

Além disso, vale ressaltar que, consoante o art. 74, § 2º, II, da lei em cotejo, a prescrição interrompe-se por "*qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato*", Todavia, não houve lavratura do Auto de Constatação solicitado à fl. 05 e, além disso, o processo permaneceu paralisado por 9 (nove) anos após o despacho de fl. 06.

Desta forma, a inércia da Administração Pública estadual por mais de 5 (cinco) 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:

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.

CS



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

§ 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, sugere-se o envio de cópias dos autos para este órgão, a fim de que proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidor(es) pela prescrição verificada no processo.

Cumprе observar que, previamente ao arquivamento, deve-se verificar se há dano a ser reparado; caso afirmativo, devem ser adotadas as medidas necessárias a tal reparação. Ainda a este respeito, convém frisar que a responsabilidade civil pela reparação do dano ambiental incide sobre todos aqueles que, direta ou indiretamente, causaram uma degradação ambiental, sendo imprescritível a pretensão reparatória ambiental, por versar sobre um direito essencial e fundamental pertencente às presentes e futuras gerações.

III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência, procedimento, devido processo legal e o princípio do contraditório e da ampla defesa;
- (ii) Verifica-se a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva nos autos *sub examine*, porquanto esta autarquia não lavrou, no prazo de 5 (cinco) anos contados da intimação, o auto de constatação para apuração da infração administrativa;

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

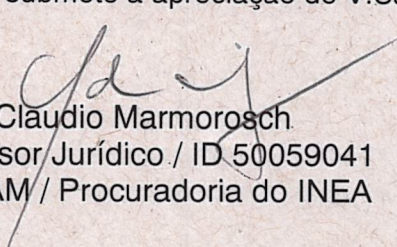


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

- (iii) Sem prejuízo do arquivamento do presente feito, sugere-se o envio de cópias dos autos para a Corregedoria, a fim de que proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidor(es) pela prescrição verificada no caso em tela;
- (iv) Por fim, cumpre ressaltar que "os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vinculam o órgão consultante, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária", consoante dicção do art. 33 do Decreto Estadual 46.619/2019.

Assim, entende esta Procuradoria que restou verificada, no presente administrativo, a ocorrência do instituto da **Prescrição Quinquenal**, de modo que opina **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.**

Este é, s.m.j., o parecer que submeto à apreciação de V.Sa.


Claudio Marmorosch
Assessor Jurídico / ID 50059041
GEDAM / Procuradoria do INEA

Proc. E-07/507.099/09

Data 27/11/09 fls.

Rubrica

ID:



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

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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 06/2019-CM, que, verificando e reconhecendo a **Prescrição Quinquenal** no processo administrativo nº E-07/507.099/09, opinou pelo **arquivamento** do expediente, com fulcro no art. 74, § 1º, da Lei 5.427/2009, sem prejuízo da apuração de responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Rio de Janeiro, 19 de agosto de 2019.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira
Procurador do Estado do Rio de Janeiro
Procurador Chefe do Inea em exercício
ID n.º 4387427-4

