



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, 11 de abril de 2019.

Parecer nº 07/2019 - ACC

Ref.: Processo: E-07/300.899/2004

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**

**1.1 – Histórico do processo**

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” (fl. 39).

Trata-se de processo administrativo com vistas a apurar suposta infração administrativa ambiental cometida por CARLOS VALDINO LISBOA que devido à “construção de rancho sobre a areia da praia para guardar apetrechos de pesca dentro da área do parque” teria cometido conduta tipificada no art. 46, da Lei Estadual nº 3.467/2000. A Notificação em comento notificou o Sr. Carlos Valdino a “desmontar o rancho e retirar os apetrechos e barcos da praia do Abraão, Ilha Grande (Notificação nº 969 - fl. 04)”. *AW*

**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

Inicialmente, cumpre esclarecer que consta à fl. 12, prosseguimento informando que o infrator inicial, Carlos Valdino Lisboa não possui CPF cadastrado no CIC. Por esse motivo, foi indicado novo responsável a ser atuado pela infração ambiental, o Sr. Hélio Garcia. Solicitou-se, então, à fl. 12-v, orientação acerca do procedimento que deveria ser adotado diante da nova situação.

Em sequência, os autos foram encaminhados a essa Procuradoria que se manifestou (fls. 14/16) acerca da “possibilidade ou não de novo infrator ser também autuado como responsável pelo dano ambiental”. Concluiu-se pela possível aplicação da penalidade tanto ao infrator inicial quanto ao infrator indicado posteriormente, fundamentando-se na natureza solidária da responsabilidade.

No entanto, apesar da flagrante transgressão do dispositivo legal indicado no Auto de Constatação (art. 64 da Lei 3.467/00), diante do tempo decorrido entre o parecer da Procuradoria e a manifestação técnica de fl. 20, o presente processo foi encaminhado a esta Procuradoria para análise e manifestação sobre suposta ocorrência de prescrição.

## II. DA 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 parte<sup>1</sup>. A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo é denominada prescrição<sup>2</sup>.

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. *Handwritten mark*

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

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



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

Ao se referir acerca do papel do tempo, especialmente no âmbito jurídico, destaca Sílvio de Salvo Venosa,<sup>3</sup> 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 n° 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 n° 46.619/19<sup>4</sup>. Contudo, é possível que se apliquem, subsidiariamente, as normas constantes na Lei Estadual n° 5.427/09, que disciplina o processo administrativo no Rio de Janeiro, por força do artigo 75 desta lei<sup>5</sup>.

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, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

**§1° 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.**

§2° 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 *três*

<sup>3</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*: parte geral. v. 1. 5. ed. São Paulo : Atlas, 2005, p. 611.

<sup>4</sup> Estabelece o novo regulamento e a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, criado pela Lei n° 5.101, de 04 de outubro de 2007, e dá outras providências.

<sup>5</sup> 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

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)<sup>6</sup>.

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 despacho<sup>7</sup>.

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. *Assinatura*

<sup>6</sup> Entendimento do Parecer nº 991-2009/PGF/PFE – Anatel, que se coaduna com entendimento desta Procuradoria.

<sup>7</sup> Op. Cit.



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

Processo n. E-07/300.899/2004  
Data: 22/09/2004 Fls. 37  
Rubrica: [assinatura]  
ID: 2147004

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)

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 – Da 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 fls. 14-16, consta Parecer da Procuradoria, datado de 15/01/2010, esclarecendo acerca da responsabilidade solidária em infrações ambientais. A partir disto, tem-se por base [assinatura]

**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

que, para efeitos de prescrição intercorrente, deverá ser considerada esta data para o início do prazo.

Ocorre que, após o Parecer desta Procuradoria, o próximo despacho dotado de impulso oficial e, portanto, capaz de interromper a contagem do prazo prescricional, só ocorreu **mais de 5 anos depois, em 03/12/2015** (fl. 24), quando dado prosseguimento ao presente processo para emissão de Auto de Infração.

Logo, deve ser aplicada ao caso a prescrição intercorrente, tendo em vista que o processo administrativo em questão restou paralisado por quase 06 (seis) anos, nos moldes do § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009.

Cumprе esclarecer, contudo, que apesar da Gerência de Unidades de Conservação - GEUC, em análise à prescrição (fl. 33), apontar a manifestação técnica de fl. 20 como marco interruptor do prazo, na realidade, a movimentação após o Parecer da Procuradoria de fls. 14-16, dotada de impulso oficial, só aconteceu à fl. 24, quando foi dado prosseguimento ao processo para a emissão do Auto de Infração.

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.

*Alcy*



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, 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.

Cumpra observar que, antes do arquivamento, deve ser sempre verificado se há dano a ser reparado (§4º do art. 74 da Lei 5.427/09). 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

Diante do exposto, conclui-se que:

- (i) Considerando a legislação estadual em vigor, Lei nº 5.427/2009, 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 *[assinatura]*



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

direitos de cada parte<sup>8</sup>. 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 do Parecer Jurídico, datado de **15/01/2010 (fls. 14-16)**, o próximo despacho dotado de impulso oficial só ocorreu em **03/12/2015 (fl. 24)**;
- (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 nº 5.427/2009;
- (vii) Recomenda-se o envio de cópia dos autos para a Corregedoria, considerando os termos do art. 36 do Decreto nº 46.619/19, a fim de que esta proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela prescrição intercorrente do processo;

<sup>8</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.



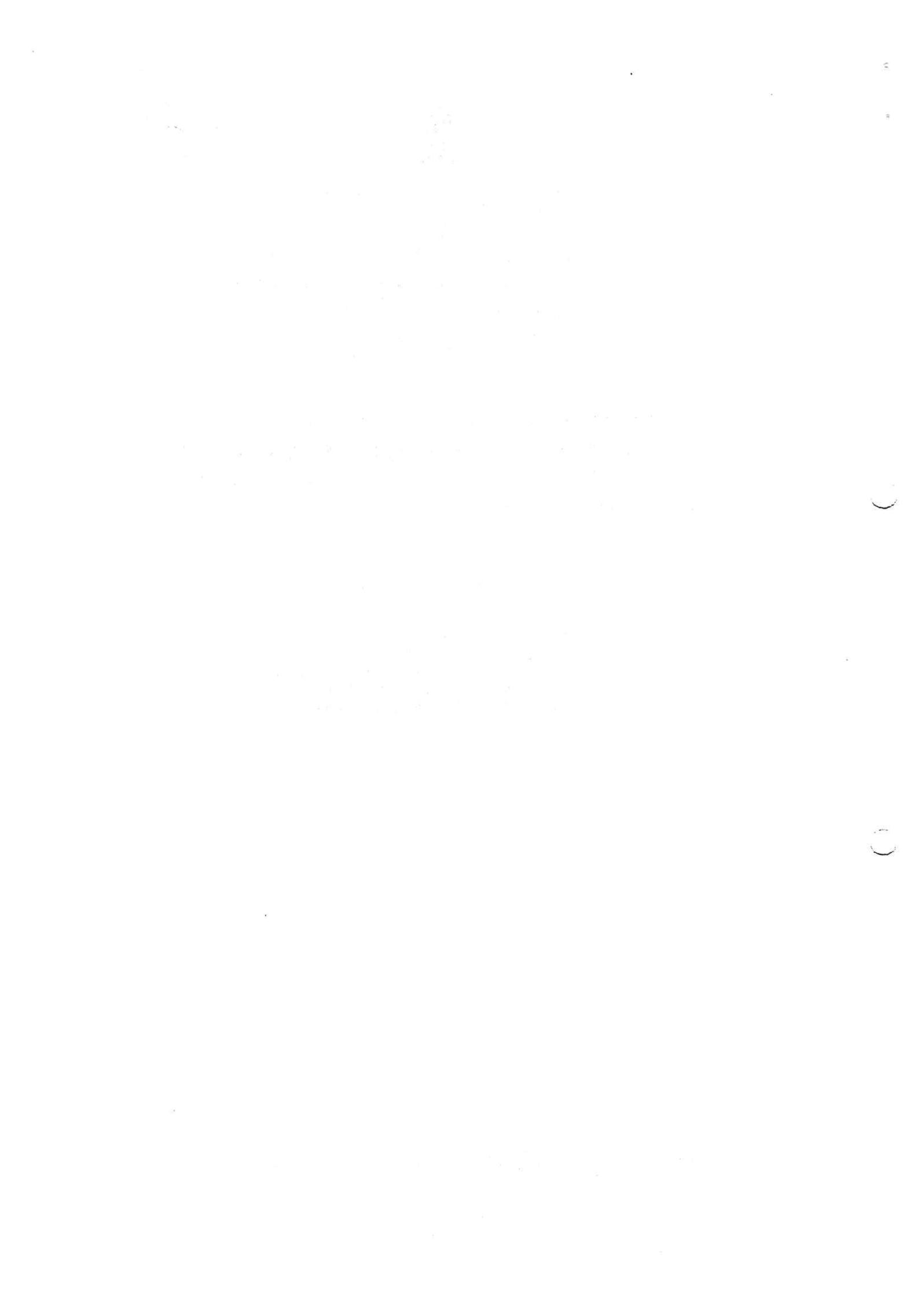
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS  
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

(viii) Contudo, resta observar que, antes do arquivamento, deve ser verificado se há dano a ser reparado, nos termos no § 4º do art. 74 da Lei nº 5.427/09. Caso positivo, devem-se adotar as medidas necessárias para esta reparação;

Destarte, entendemos que ocorreu no presente processo 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., s.m.j.

  
Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar  
Assessor Jurídico / OAB/RJ n. 196.067  
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° 07/2019-ACC, que observou a Prescrição Intercorrente no processo administrativo n° E-07/300.899/2004 e opinou pelo arquivamento do expediente com fulcro no art. 74, §1° da Lei 5.427/2009.

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

Rio de Janeiro, 11 de abril de 2019.

*Rafael Lima Daudt d'Oliveira*  
**Rafael Lima Daudt d'Oliveira**  
Procurador do Estado  
Procurador-Chefe do Inea

