

Proc. E-07/511123/10

Data 29/11/2010 fls. 40

Rubrica

ID: 2147004*



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, 21 de agosto de 2019.

Parecer nº 07/2019-CM

Ref.: Processo: E-07/511123/10

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

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

O presente processo foi instaurado em face de Ronaldo Marcos Pereira, em razão de construção em Área de Preservação Permanente, causando dano direto em Unidade de Conservação em beira de rio.

Em atendimento à denúncia anônima, foi realizada ação de fiscalização na Comunidade de Parati Mirim, tendo sido constatada a construção de um chalé dentro de um manguezal às margens de um braço do rio Parati Mirim. Por infringência ao disposto nos arts. 46 e 70 da Lei Estadual nº 3467/00, foi aplicada multa simples no valor de R\$ 18.267,44

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS Secretaria de
Estado de
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

CA



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

(dezoito mil duzentos e sessenta e sete reais e quarenta e quatro centavos), sendo dotado o Auto de Infração de presunção de legitimidade e veracidade.

Foi apresentada impugnação às fl. 13/18 pelo Autuado, que, entretanto, não foi conhecida em função de sua intempestividade, eis que protocolizada em 26/11/2014 (consoante consta à fl. 13), mais de 25 (quinze) dias após a data do AR do Auto de infração nº COGEFISEAI/00141609, em 21/10/2014 (fl. 12, verso).

Em seguida, foi expedida Notificação do Autuado em 31/10/2015, cientificando-o quanto ao conhecimento de sua impugnação e intimando-o ao pagamento da multa.

Por derradeiro, manifestou-se a DIBAE/GEUC pela remessa do feito à esta Procuradoria para análise de eventual incidência da prescrição.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.2 – Da prejudicial de mérito

2.2.1 – Da prescrição intercorrente

Alega o Recorrente que incide a prescrição intercorrente neste administrativo, por ter havido paralisação do processo por período superior a 3 (três) anos.

É certo que na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos para as pretensões e direitos de cada parte¹ e à perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo denomina-se **prescrição**².

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.



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

A previsão 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, tal instituto atua como síntese daquelas garantias efetivadas por intermédio da ação do Estado, no que se refere à confiança da Lei no tempo.

Referindo-se ao papel do tempo especialmente no âmbito jurídico, destaca Sílvio de Salvo Venosa,³ 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 demonstra a relevância do instituto 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 46.619/2019⁴. Contudo, é possível aplicar, 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 lei⁵

E 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

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

⁴ Que 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.

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.

CA



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

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 dispositivo, depreende-se a existência de 2 (dois) tipos de prescrição da ação punitiva da Administração Estadual: a quinzenal e a intercorrente (trienal). 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 – isto é, 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 alguns elementos, quais sejam: (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, urge esclarecer que “procedimento administrativo paralisado” não é aquele que passou mais de um dia sem que qualquer ato fosse praticado, mas, sim, o processo cujo

CA





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)⁶.

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 despacho⁷.

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.**

Com efeito, ao tratar dos casos de prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos federais e possíveis causas de interrupção da contagem, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) manifestou-se 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**

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

⁷ Op. Cit.



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

consuma depois de cinco anos contados do fim do prazo anual durante o qual se suspende o curso do feito.

2. Prestigiando o efeito estabilizador de expectativas que decorre da fluência do tempo, pretende-se evitar a prática de pedidos de desarquivamento dos autos, em momento próximo ao lustro fatal, para a realização de diligências inócuas, seguidas por novos pleitos de suspensão do curso da execução, com o reprovável intuito de escapar os créditos executados do instituto da prescrição.

3. Precedentes: EDcl no AgRg no AREsp. 594.062/RS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 25.3.2015; AgRg no Ag. 1.372.530/RS, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 19.5.2014; e AgRg no AREsp. 383.507/GO, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 7.11.2013.

4. Agravo Regimental da FAZENDA NACIONAL a que se nega provimento.

(AgRg no Agravo em Recurso Especial nº 251.790-GO, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, Julgado em 10/11/2015, DJe 30/11/2015) (Grifei)

Em que pese o julgado acima se referir a um procedimento no âmbito de execução fiscal, a conclusão que se extrai é a de que despacho vazio e o de mero expediente (*i.e.* "diligências infrutíferas") não devem ser considerados causas de interrupção da prescrição intercorrente. Para que não se configure o §1º do art. 74 da Lei 5.427/2009, o ato administrativo capaz de interromper tal prescrição precisa ter caráter de *impulso oficial* ao processo.

In casu, durante o procedimento de apuração de infração ambiental, observa-se que o presente expediente ficou em situação de pendência durante mais de 3 (três) anos.

À fl. 35, consta a Notificação n. COGEFISNOT/01058621, datada de **21/10/2015**, que notifica o Autuado acerca do indeferimento da defesa e abre prazo para, em 30 dias (a contar do recebimento da notificação), realizar o pagamento da multa. A partir disso, tem-se que, para os efeitos da prescrição intercorrente, deverá ser considerada esta a 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 voltou a ter andamento objetivo apenas em **28/06/2019** (fl. 38) – ocasião em que o Superintendente Regional encaminhou o presente processo ao setor responsável para a adoção das medidas cabíveis -, restou constatada no caso a prescrição intercorrente, tendo em vista que o processo administrativo em questão restou paralisado por mais de 03 (três) anos, nos moldes da dicção legal do § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009.

Já 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.

§ 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.

Logo, tendo em conta a competência da Corregedoria para instaurar e conduzir as sindicâncias efetuadas por este Instituto, recomenda-se o envio de cópia dos autos para o



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

citado órgão, a fim de que proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela verificação da prescrição intercorrente no presente feito.

Cumprir observar que, antes do arquivamento, deve ser verificado se há dano a ser reparado; em caso afirmativo, devem ser adotadas as medidas necessárias para a respectiva reparação.

Convém destacar 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. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

(i) Consumou-se a prescrição intercorrente no presente procedimento administrativo, já que houve paralisação desde a data de 21/10/2015 (fl. 35) até a data de 28/06/2019 (fl. 38), recomendando-se, pois, o **arquivamento do feito**;

(ii) 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 o citado órgão, a fim de que proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela ocorrência da prescrição intercorrente;

(iii) Previamente ao arquivamento, urge verificar se há dano a ser reparado; em caso afirmativo, devem ser adotadas as medidas necessárias para esta reparação; e

Proc. E-07/511123/10

Data 29/11/2010 fls. 44

Rubrica

ID:

ID: 2147004-5



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

(iv) Por fim, cumpre ressaltar que “os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultante, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária” (Art. 33 do Decreto Estadual 46.619/2019).

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

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

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

Proc. E-07/511123/10

Data 29/11/2010 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

Proc. E-07/511123/10

Data 29/11/2010 fls.

Rubrica

ID:

10:2147004-4



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° /2019 - CM, que verificou a ocorrência da **Prescrição Intercorrente** no processo administrativo n° E-07/511123/10, opinando pelo **arquivamento** do expediente, com fulcro no art. 74, § 1° da Lei 5.427/2009, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

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

Rio de Janeiro, 21 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

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

