



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

Processo n. E-07/511.356/2010
Data: 01/12/2010 Fls. 60
Rubrica *[Assinatura]*
ID: 2147004-5

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 11 de abril de 2019.

Parecer nº 08/2019 - ACC

Ref.: Processo: E-07/511.356/2010

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 prescrição, tendo em vista o lapso decorrido entre o recebimento, pela autuada, da notificação da decisão que apreciou o recurso (fl. 52) e o despacho de fl. 54.

Trata-se de processo de apuração de infração administrativa do artigo 76 da Lei nº 3.467/2000, em face de Eunice de Freitas Mourão, por "não atendimento à notificação SUPBIGNOT/00003150" (Auto de infração nº SUPBIGEAI/00134445).

No entanto, apesar da flagrante transgressão do dispositivo legal indicado no Auto de Infração (art. 76 da Lei nº 3.467/00), diante do tempo decorrido após a Notificação da *[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

Autuada (fl. 52) e a seguinte movimentação nos autos, 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 parte¹. A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo é denominada prescrição².

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,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". 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 46.619/19⁴. Contudo, é possível que se apliquem, subsidiariamente, as normas

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.

⁴ 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.



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

constantes na Lei Estadual nº 5.427/09, que disciplina o processo administrativo no Rio de Janeiro, por força do artigo 75 desta lei⁵.

No que tange à pretensão punitiva da Administração Pública estadual do Rio de Janeiro, dispõe o art. 74 da Lei nº 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.
- (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) inocorrência de causas de interrupção da prescrição (julgamento ou despacho); *Hen*

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.



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)⁶.

Desta forma, por disposição expressa da Lei nº 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 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.

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) 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. *Almeida*

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

Processo n. E-07/511.356/2010
Data: 01/12/2010 Fls. 62
Rubrica: *[Assinatura]*
ID: 2147004-5

1. **Requerimentos de diligências infrutíferas não são capazes de interromper ou suspender o fluxo da prescrição intercorrente**, que se 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 de mero expediente (i.e. "diligências infrutíferas") não devem ser considerados como causa de interrupção da prescrição intercorrente. Portanto, 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.

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.

À folha 52, vê-se que ocorrera o recebimento, pela autuada, da notificação da decisão que apreciou o recurso (com impulso oficial), datado de 29/11/2012. 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 11/04/2018 (fl. 54), após mais de 5 anos sem andamento, quando o Coordenador Técnico *[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

da Superintendência Regional Baía Ilha Grande encaminhou o presente processo ao setor responsável para a adoção das medidas cabíveis, decerto, deve ser aplicada ao caso a prescrição intercorrente, tendo em vista ter completado os três anos de processo paralisado previstos no § 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. *Alencar*



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

Cumpre observar que, antes do arquivamento, deve ser sempre verificado se há dano a ser reparado (§ 4º do art. 74 da Lei nº 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 direitos de cada parte⁸. 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 nº 5.427/2009 dispõe que “incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos

⁸ 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

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, ou seja, despachos que representem diligências vazias de objetivos, sem escopo prático significativo, não são causas de interrupção da prescrição;
- (v) Considerando que o processo só voltou a ter andamento objetivo em 11/04/2018 (fl. 54), após mais de 5 anos sem andamento, quando o Coordenador Técnico da Superintendência Regional Baía Ilha Grande encaminhou o presente processo ao setor responsável para a adoção das medidas cabíveis, decerto, 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 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; *Assu*

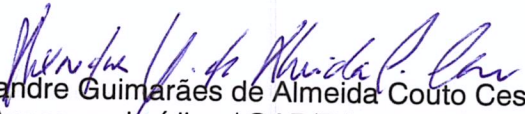


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

- (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 nº 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

Procedimiento E-01571
Fecha 09/03/2019
Folio 141 de 141
ID 21470044



GOBIERNO VENEZOLANO
MINISTERIO DEL AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
SECRETARÍA DE ESTADO DEL AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

(vii) Concluido, debe observarse que, entre los documentos, debe ser
verificado si se han realizado los pagos de los artículos 14 y 15 de la
Ley N. 8.481/09. Caso positivo, deberá ser adjunto en las medidas
necesarias para esta resolución.

De este ordenamiento que ocurre en presente proceso administrativo a Presidencia
Interpretando "ordenamiento" como el conjunto de normas que rigen el funcionamiento
del Estado, la Ley N. 8.481/09, con respecto a los recursos de amparo, establece lo siguiente:
"El recurso de amparo se interpone ante el Poder Judicial de la Federación, en el caso de que el

El oponente que sustenta la demanda de V. 24, a.m.j.

Alcaldesa Municipal de Almácigo, Carlos Costa
Asesor Jurídico: OAB/RJ N. 199.067
CEDAM / Procuraduría de INEA



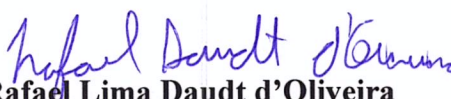
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

VISTO

APROVO o Parecer nº 08/2019-ACC, que observou a Prescrição Intercorrente no processo administrativo nº E-07/511.356/2010 e opinou pelo arquivamento do expediente com fulcro no art. 74, §1º da Lei 5.427/2009.

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

Rio de Janeiro, 12 de abril de 2019.


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

Processo nº 00017-2017
Data de expedição
Número
D. 00.14354-4



CONSELHO DE ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - IEA

15119

ALTOVO e Tames n.º 02/2019-IEA, que aprovou a Prescrição Interlocutória no
processo administrativo nº E-02/2019-IEA e opina pelo arquivamento do expediente
com fulcro no art. 74, §1º, da Lei nº 427/2009.

Devolva-se a DITOP, para adoção das medidas necessárias.

Rio de Janeiro, 12 de abril de 2019.

Rafael Lima Bandeira de Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do IAEA

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE
SEAS
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE