



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, 22 de agosto de 2019.

Parecer nº 08/2019-CM

Ref.: Processo: E-07/301640/2008

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 **Luciano Rosa dos Santos**, por autuação em razão da configuração de cativeiro ilegal de animais silvestres - constatada pela Divisão de Vigilância e Fiscalização do município do Rio de Janeiro. Trata-se, especificamente, de pássaros silvestres mantidos em cativeiro sem a devida autorização dos órgãos ambientais competentes, infringindo a Lei Estadual n.º 3467/00, artigo 31.

Em decorrência disto, sugeriu-se a aplicação de multa simples no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) (observação: R\$ 500,00/espécime (2)).



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

II. 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 prescrição².

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

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.



OK



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

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 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 quinquenal 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.

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.



04



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

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 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**

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

⁷ Op. Cit.

CB



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

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.

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 lustró 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



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

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.

In casu, durante o procedimento de apuração de infração ambiental, observa-se que o presente expediente ficou paralisado, sem qualquer impulso oficial, por mais de 3 (três) anos. É que após a manifestação de fls. 12, em 25 de março de 2014, o movimento subsequente para impulso processual objetivo veio a ocorrer mais de 5 (cinco) anos depois, em 28 de junho de 2019.

Assim, considerando que após fl. 12, o processo voltou a ter andamento objetivo apenas em **28/06/2019** (fl.13) – ocasião em que o Superintendente Regional encaminhou o presente processo ao setor responsável para a adoção das medidas cabíveis -, restou configurada, decerto, a prescrição intercorrente – por paralisação do feito por período superior a 03 (três) anos -, nos moldes do que dispõe o § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009.

A inércia da Administração Pública Estadual por mais de três anos, portanto, enseja o arquivamento do feito administrativo, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Já relação à apuração de possível responsabilidade funcional do 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.



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

§ 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 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 este proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela verificação da prescrição intercorrente no presente feito.

Cumprе observar que, antes do arquivamento, deve ser verificado se há dano a ser reparado; em caso afirmativo, devem ser adotadas as medidas necessárias à 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:

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

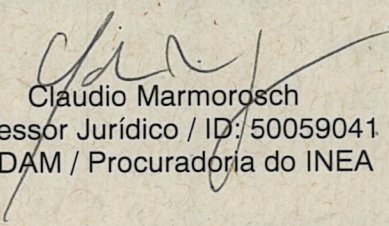




GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

- (i) Consumou-se a prescrição intercorrente (trienal) no presente procedimento administrativo, já que houve paralisação da data de 25/03/2014 (fl. 12) até a data de 03/07/2019 (fl. 14), implicando, 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
- (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

Proc. E-07/301640/2008

Data 28/10/2008 fls. 39

Rubrica

ID: 3692654378-81



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 /2019 - CM, que verificou a ocorrência da **Prescrição Intercorrente** no processo administrativo nº E-07/511123/10, opinando pelo **arquivamento** do expediente, com fulcro no art. 74, § 1º 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, 22 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

