



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, 13 de março de 2019.

Parecer n° 11/2019 – ABA¹

Ref.: Processo: E-07/002.3034/13

Manifestação da Procuradoria do INEA. 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, § 1° da Lei 5.427/2009.

I. RELATÓRIO

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 §1°, da Lei Estadual 5427/2009” (fl. 39).

Trata-se de processo administrativo com vistas a apurar suposta infração administrativa ambiental cometida por FRIPONOR BRASIL TURISMO EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA. que, diante do “não atendimento de

¹¹ O presente Parecer contou com a contribuição, na análise jurídica, da estagiária Isabella Domingues Luzar Gutierrez.





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

notificação”, teria cometido conduta tipificada no art. 76, da Lei Estadual nº 3.467/2000. A Notificação em comento notificou a empresa a requerer junto ao INEA, no prazo de 30 (trinta) dias, Outorga para Direito de Uso de Recurso Hídrico (Notificação nº SUPBIGEAI/00138481 - fl. 03).

Consta, às fls. 20 e 21, a impugnação ao Auto de Infração apresentada pela Autuada em 29/04/2013, cuja análise técnica, às fls. 26/27, opina pelo deferimento da referida impugnação. Ocorre que, em 29/01/2014, contrariamente ao que fora recomendado pela análise técnica, a Notificação nº SUPBIGNOT/01033692 notifica a Autuada sobre o indeferimento do pedido de impugnação, abrindo prazo para apresentação de recurso (fl. 31). Nesse sentido, cumpre pontuar que não consta nos autos deste processo a decisão da impugnação.

Posteriormente, diante da não apresentação de recurso pela Autuada, solicitou-se a emissão de notificação visando pagamento de multa, em **11/03/2014** (fl. 33), permanecendo a Administração Pública inerte até 05/03/2018, ocasião em que solicita o encaminhamento do processo ao Serviço de Tesouraria (“SETESO”) para adoção das medidas cabíveis, *“haja vista que após ultrapassado o período de defesa, a mesma não foi apresentada, conforme exposto na folha 33, esclarecendo na oportunidade, que não foi localizado no processo a decisão que se reporta à folha 30”* (fl. 34).

Assim, o presente processo foi encaminhado a esta Procuradoria para análise e manifestação sobre suposta ocorrência de prescrição.

II. 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 parte². A perda da pretensão pelo

² 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

transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo é denominada prescrição³.

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,⁴ 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° 41.628/09⁵. 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 lei⁶.

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.

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

⁴ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*: parte geral. v. 1. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 611.

⁵ Estabelece 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.

⁶ 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

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) inoocorrência 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)⁷.

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

⁷ Entendimento do Parecer nº 991-2009/PGF/PFE – Anatel, que se coaduna com entendimento desta Procuradoria.



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

despacho) interrompe o prazo da prescrição intercorrente, que só volta a correr quando o processo, novamente, estiver pendente de julgamento ou de despacho⁸.

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.

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.

⁸ Op. Cit.





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

2.2. 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 33**, vê-se que ocorreu uma movimentação, datada de **11/03/2014**, solicitando a emissão de notificação visando pagamento de multa, tendo em vista que não foi apresentado recurso. 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 **05/03/2018 (fls. 34)** - quando a Superintendência Regional Baía Ilha Grande encaminhou o processo para adoção das medidas cabíveis, ressaltando para o fato de que não foi possível localizar nos autos decisão sobre o pedido de impugnação -, deve ser aplicada ao caso a prescrição intercorrente, tendo em vista que o processo administrativo em questão restou paralisado por quase 04 (quatro) anos, nos moldes do § 1º do art. 74 da Lei 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 41.628/09, que estabelece a estrutura do INEA:

Art.37 - 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.



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

§ 4º. Os resultados do processo administrativo disciplinar serão encaminhados para a autoridade responsável pela aplicação da respectiva 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, 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.

Cumprir observar que, antes do arquivamento, deve ser sempre verificado se há dano a ser reparado. 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

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) Considerando a legislação estadual em vigor (L.5427/2009), 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 parte⁹. A perda da

⁹ 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

pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo é denominada prescrição;

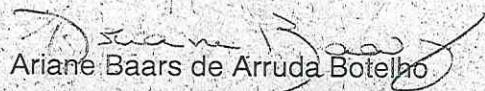
- (iii) O § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009 dispõe que: *“Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimentos da parte interessada (...)”*;
- (iv) Desta feita, é entendimento 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 datada de **11/03/2014** – a qual solicitou a emissão de notificação visando pagamento de multa, visto que não foi apresentado recurso - o processo só voltou a ter andamento objetivo em **05/03/2018**, quando a Superintendência Regional Baía Ilha Grande encaminhou o processo para adoção das medidas cabíveis, 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 5.427/2009;
- (vii) Recomenda-se o envio de cópia dos autos para a Corregedoria, considerando os termos do art. 37 do Decreto nº 41.628/09, a fim de que esta proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela prescrição intercorrente do processo;
- (viii) Contudo, resta observar que, antes do arquivamento, deve ser verificado se há dano a ser reparado. Caso positivo, devem-se adotar as medidas necessárias para esta reparação;

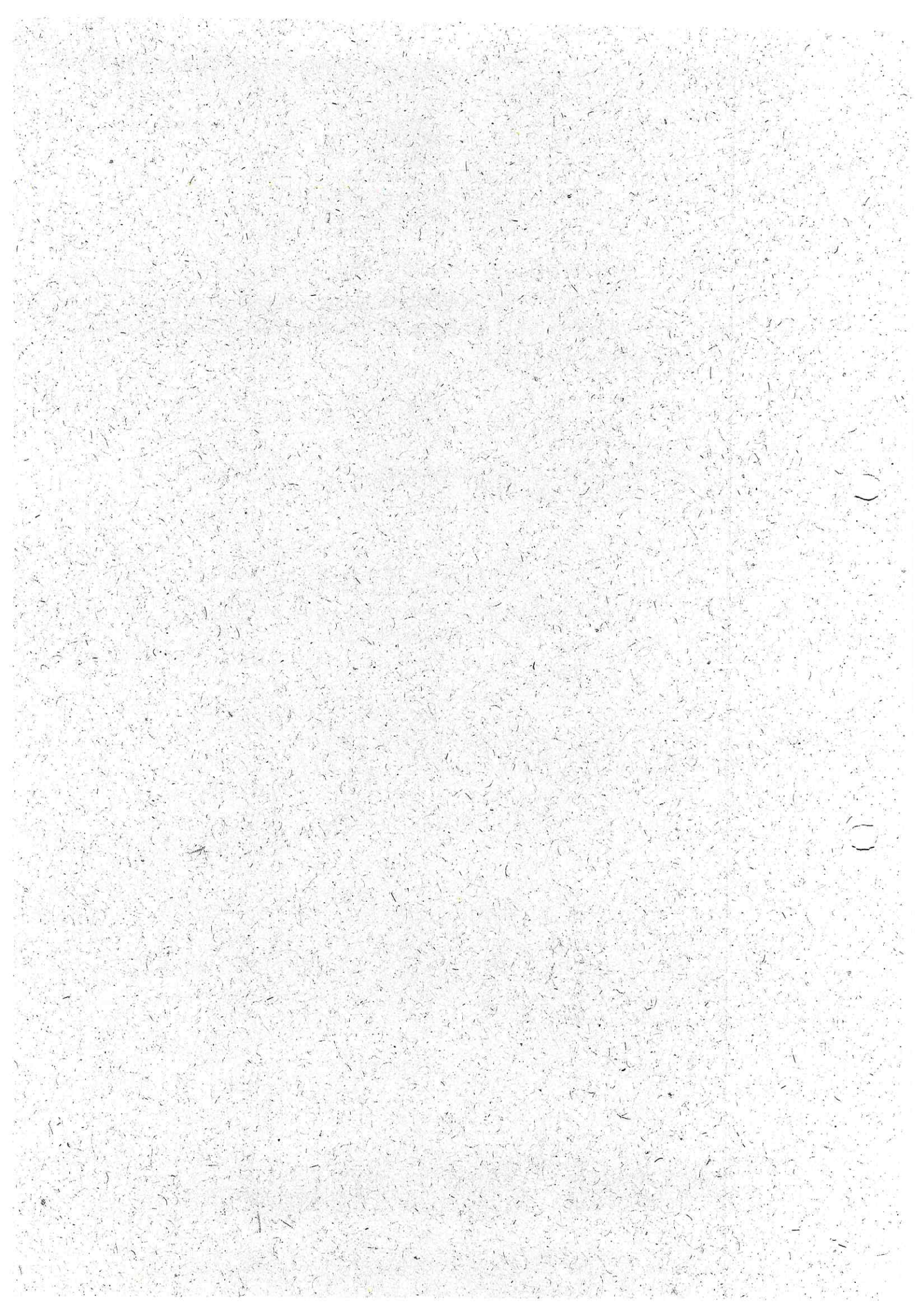


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Destarte, entendemos que ocorreu no presente 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.


Ariane Bâars de Arruda Botelho
Assessora Jurídica / ID 5099100-0
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.º 11/2019 - ABA, de lavra da Dra. Ariane Baars de Arruda Botelho, que observou a **Prescrição Intercorrente** no processo administrativo n.º E-07/002.3034/2013 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, 13 de março de 2019.


Rafael Lima Daudt D'Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do INEA
ID. Funcional: 42666058

