



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, 06 de fevereiro de 2019.

Parecer nº 11/2019 – GTA

Ref.: Processo: E-07/002.12976/2015

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

Trata-se de consulta administrativa formulada pela Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistema - DIBAPE, acerca da suposta prescrição intercorrente ocorrida durante a apuração de infração administrativa ambiental em face de Flávio Sodré dos Santos.

Diante disto, no exercício do controle de legalidade dos atos desta Autarquia (art. 33, inciso I do Decreto Estadual 41.628/2009), será exposto, adiante, entendimento desta Procuradoria a respeito do instituto da prescrição intercorrente, bem como será analisado o caso em apreço.





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

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.

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 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;

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.



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

- II. por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
- III. pela decisão condenatória recorrível.

Depreende-se da leitura do precitado dispositivo a existência de dois tipos de prescrição da ação punitiva da Administração Estadual, 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 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, 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)⁴.

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 despacho⁵.

⁴ Entendimento do Parecer nº 991-2009/PGF/PFE – Anatel, que se coaduna com entendimento desta Procuradoria.

⁵ Op. Cit.





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

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.

Ao tratar dos casos de prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos federais e possíveis causas de interrupção da contagem, 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)

Verifica-se 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



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

Processo n. E-07/300.008/06

Data 04/01/2006 Fls. 32

Rubrica

ID:

ID: 21470044

aos termos legais. Portanto, todo e qualquer despacho vazio e de mero expediente não devem ser considerados como causa de interrupção da prescrição.

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 anos, como verificado pela DIBAPE na consulta em análise.

Em determinada situação, à **folha 30**, vê-se que ocorreu um despacho intimando o corpo técnico do Inea para realizar vistoria no local (com impulso oficial), datado de **18/03/2010**. 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 **16/08/2016 (fls. 31)**, quando a Chefia do Parque Estadual da Serra da Tiririca realizou a vistoria, 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 5.427/2009.

Ressalta-se, como vista acima, que os despachos de mero expediente de fls. 30 (verso) não deram causa à interrupção da prescrição.

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.

Contudo, resta observar que, antes do arquivamento, deve-se verificar 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 reparatoria ambiental se reveste do manto da



inea instituto estadual
do ambiente



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

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 parte⁶. 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, ou seja, despachos que representem diligências vazias de objetivos, sem escopo prático significativo, não são causas de interrupção da prescrição;
- (v) Em determinada situação deste P.A., verifica-se que ocorreu um despacho intimando o corpo técnico do Inea para realizar vistoria no local (com impulso oficial), datado de **18/03/2010 – fl. 30**. A partir disto, tem-se por base que, para

⁶ 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

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

(vi) Assim, considerando que o processo só voltou a ter andamento objetivo em **16/08/2016 (fls. 31)**, quando a Chefia do Parque Estadual da Serra da Tiririca realizou a vistoria, decerto, deve ser aplicada ao caso a prescrição intercorrente, tendo em vista ter completado os três anos de processo paralisado;

(vii) 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;

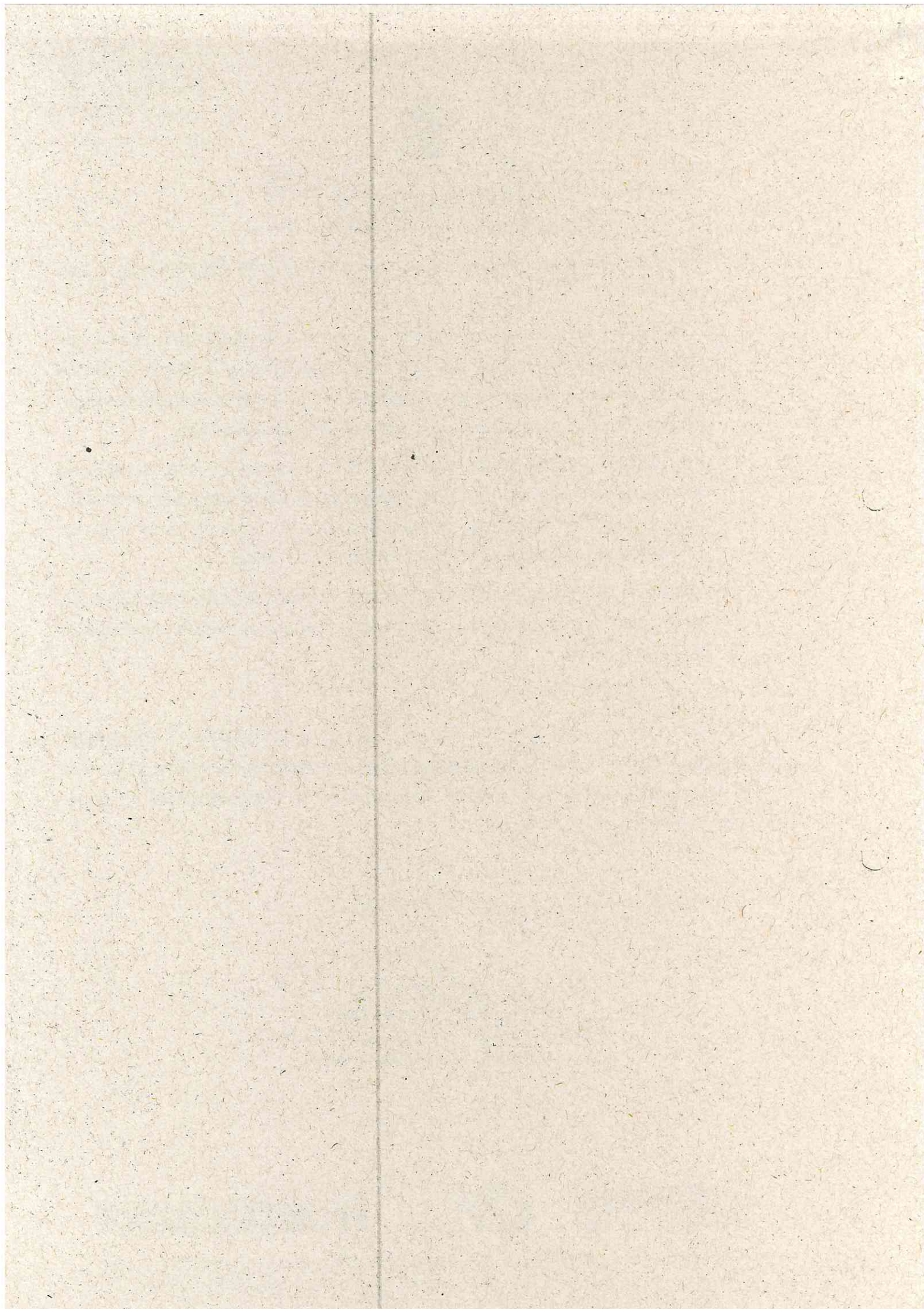
(viii) Contudo, resta observar que, antes do arquivamento, deve ser verificado se há dano a ser reparado. Caso positivo, devem-se adotar as medidas necessárias para esta reparação;

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., s.m.j.

Guilherme Teixeira Araujo
Assessor Jurídico / ID funcional nº 5073427-0
GEDAM / Procuradoria do INEA







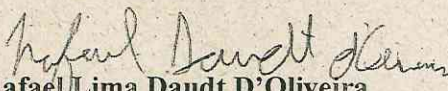
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

VISTO

APROVO o Parecer nº 11/2019 - GTA, que observou a **Prescrição Intercorrente** no processo administrativo nº E-07/002.12976/2015 e opinou 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 à **DIBAPE**, para adoção das medidas necessárias.

Rio de Janeiro, 6 de fevereiro de 2019.


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



