



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, 30 de outubro de 2019.

Parecer nº 17/2019 – CM¹

Ref.: Processo E-07/002.544/2019

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Caracterização de prescrição intercorrente trienal. Sugestão pelo arquivamento (art. 74, § 1º, da Lei Estadual 5.427/2009) e pela apuração de eventual responsabilidade funcional de servidor.

1. RELATÓRIO

1.1. - Histórico do processo.

Cuida-se de pedido de análise da ocorrência ou não da prescrição prevista no art. 74, caput ou §1º da Lei Estadual 5427/2009, no presente feito.

Consta encaminhamento por INEA/DIPOS/GEFIS à fl. 11.

À fl. 4, consta auto de constatação de suposta infração ao art. 81 da Lei Estadual 3467/2000, imputada ao Município de São Sebastião do Alto. Às fls. 6/6-v, consta o relatório de vistoria. Ambos os expedientes foram produzidos em 21.05.2014.

¹ O presente Parecer contou com a colaboração, na análise jurídica, do residente jurídico Newton Almeida.



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

A notificação ao sujeito ativo da conduta para tomada de providências consta às fls. 8-9, feita em 30.01.2019.

A formação de processo físico deu-se em 17.1.2019 (fl. 3).

É o relatório do essencial.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Da competência para lavratura dos autos de constatação e infração e para análise da impugnação e do recurso.

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, destacam-se as regras estabelecidas no Decreto Estadual nº 41.628/2009² e o Decreto Estadual nº 46.619/2019, que revogou o Decreto 41.628/09 e suas alterações posteriores.

Em se tratando de direito intertemporal, a nova norma, Decreto nº 46.619/19, incidirá imediatamente sobre os processos em andamento, sem, entretanto, prejudicar a validade dos atos realizados sob a vigência da lei anterior.

Portanto, a recente norma não retroagirá (sendo respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada), mas será aplicável imediatamente aos processos em curso, conforme prevê o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro³.

Assim, tendo em vista que os atos que compõem o presente processo referentes ao relatório de vistoria e à lavratura do auto de constatação foram praticados na vigência do Decreto nº 41.628/2009, seus efeitos subsistem, nos termos a seguir.

No que tange à competência para lavratura do auto de constatação, datado de 21.05.2014, aplica-se o seguinte dispositivo do Decreto nº 41.628/2009:

² Vale ressaltar que o Decreto Estadual 41.628/2009 foi revogado, em 03/04/2019, pelo Decreto Estadual 46.619/2019. No entanto, apenas os procedimentos referentes à apreciação e decisão do Recurso Administrativo e procedimentos posteriores é que serão regidos pelo Decreto 46.619/2019.

³ Art. 6º do Decreto-Lei nº 4.657/42 - A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.



CA



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

Art. 60- A atividade de fiscalização ambiental do Instituto, consistente no controle da poluição, mediante a adoção de medidas de polícia e cautelares, lavratura de autos de constatação e autos de infração será exercida pelos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e pelos demais servidores indicados pelo Regimento Interno.

Considerando a legislação estadual atualmente em vigor e aquela vigente à época dos atos processuais mencionados, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as regras legais aplicáveis.

2.2 – Sobre a Prescrição Intercorrente.

É certo que, na relação da Administração Pública com os particulares, incide uma série de prazos para as pretensões e direitos de cada parte⁴. A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para ajuizamento da ação ou pelo abandono do processo é denominada prescrição⁵.

A previsão da prescrição no ordenamento administrativo imprime uma lógica que, associada à segurança jurídica, garante a estabilidade necessária à relação do Estado com o indivíduo. Nesse sentido, a prescrição 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,⁶ 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.

⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p.588.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 772.

⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: parte geral*, v. 1. 5. ed. São Paulo : Atlas, 2005, p. 611.

[Assinatura]



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

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 46.619/2019⁷. 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 lei⁸

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.

(grifou-se)

⁷ 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.

⁸ Art. 75 – Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por legislação própria, aplicando-se-lhes os princípios e, subsidiariamente, os preceitos desta Lei.



C



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

Da leitura do dispositivo, depreende-se a existência de 2 (dois) tipos de prescrição da ação punitiva da Administração Estadual: a quinquenal e a trienal (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 haverá 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: (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)⁹.

Dessa 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 voltará a correr quando o processo, novamente, estiver pendente de julgamento ou de despacho¹⁰.

⁹ Entendimento do Parecer nº 991-2009/PGF/PFE – Anatel, que se coaduna com entendimento desta Procuradoria.

¹⁰ 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, o 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". -

grifamos

Da



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

(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 1ª Turma do STJ consolidou o entendimento de que o ato administrativo que interrompe a prescrição precisa ter caráter de impulso oficial ao processo, em obediências aos termos legais. Portanto, todo e qualquer despacho vazio e de mero expediente não deve ser considerado causa de interrupção da prescrição.

2.2.1 – Análise do caso concreto. Ocorrência de prescrição intercorrente.

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

Conforme art. 12, Lei Estadual 3467/2000, o processo administrativo estadual de apuração e sancionamento de infração ambiental inicia-se com a lavratura do auto de constatação. Confira-se:

Art. 12 – O processo administrativo de apuração e punição por infrações à legislação ambiental terá início com a lavratura do auto de constatação de infração ambiental por determinação de autoridade competente.

Parágrafo único – O auto de constatação conterá:

- I – a identificação do interessado;
- II – o local, a data e a hora da infração;
- III – a descrição da infração ou infrações e a menção do (s) dispositivo (s) legal (s) transgredidos;
- IV – a (s) penalidade (s) a que está sujeito o infrator e o (s) respectivo (s) preceito (s) legal (s) que autoriza a sua imposição; e
- V – assinatura da autoridade responsável."



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

No caso em tela, o **Auto de Constatação se deu em 21.05.2014, conforme fl. 4. Se o processo é considerado iniciado em tal data, e uma vez que a notificação ao sujeito ativo para tomada de providências se deu em 30.01.2019 (fl. 8), conforme andamento processual objetivo, resta configurada a ocorrência de prescrição intercorrente** pela fluência do triênio previsto no art. 74, §1º, Lei Estadual 5427/2009.

Dessa forma, a inércia da Administração Pública estadual por mais de três anos implica a 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:

"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.



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

§ 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."

Assim, 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 proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela prescrição intercorrente no feito.

Enfatize-se que, antes do arquivamento, deve ser verificado se há dano a ser reparado. Caso afirmativo, deve-se adotar as medidas necessárias para a respectiva reparação.

Vale lembrar, outrossim, que a responsabilidade civil pela reparação do dano ambiental incide sobre todos aqueles que direta ou indiretamente causaram a correspondente degradação ambiental. Adora isto, 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.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) Considerando a legislação estadual em vigor (L. 5427/09), 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 Processo Administrativo;
- (ii) Consumou-se a prescrição intercorrente no presente procedimento administrativo, pois houve total paralisação de 21/05/2014 (fl. 4) a 30.1.2019 (fl. 8), fato que **recomenda o arquivamento** dos autos;
- (iii) Tendo em vista a competência da Corregedoria para instaurar e conduzir as sindicâncias efetuadas por este Instituto, recomenda-se o envio de cópia dos

Ca



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

autos para este órgão, a fim de que proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela prescrição intercorrente;

(iv) Contudo, salienta-se que, antes do arquivamento, seja verificado se há dano a ser reparado; caso afirmativo, devem ser adotadas as medidas necessárias para essa reparação;

(v) Por fim, ressalta-se que "os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consulente, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária" (Art. 33 do Decreto Estadual 46.619/2019).

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

Cláudio Marmorosch

Assessor Jurídico / ID 50059041

GEDAM / Procuradoria do INEA

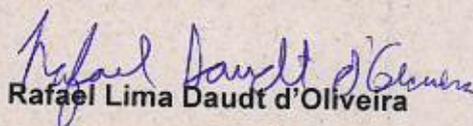


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

VISTO

1. **APROVO** o Parecer n.º 17/2019-CM, da lavra do Dr. Claudio Marmorosch, referente ao processo administrativo n.º E-07/002.544/2019;
2. Devolva-se ao **INEA/DIPOS/GEFIS**.

Rio de Janeiro, 30 de outubro de 2019.


Rafael Lima Daudt d'Oliveira

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

