



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, 12 de fevereiro de 2019.

Parecer nº 19/2019 – GTA

Ref.: Processo: E-07/504.513/2009

Análise da legalidade do processo de apuração de
infração administrativa ambiental. Fenômeno da
Prescrição não verificado. Sugestão de
prosseguimento da cobrança da multa.

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta administrativa formulada pela Procuradora Assistente da Procuradoria da Dívida Ativa, solicitando manifestação do INEA a respeito de eventual prescrição ocorrida durante a apuração de infração administrativa ambiental em face de Robson Antônio Viana.

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 acerca do instituto da prescrição, 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

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 Silvio 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, 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:

(assinatura)

¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.
² MEIRELLES, Hely Lopes. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.p. 772.
³ VENOSA, Silvio de Salvo. *Curso de Direito Administrativo*. 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

- 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.

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

⁴ 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 despacho.⁵

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 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".

8



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

(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 aos termos legais.

Portanto, todo e qualquer despacho vazio e de mero expediente não deve ser considerado como causa de interrupção da prescrição.

2.2 – Análise do caso concreto

In casu, ao compulsar os autos, não restou configurado o fenômeno da prescrição.

A prescrição da pretensão punitiva, que tem o prazo quinquenal, está em consonância com o *caput* do artigo 74 da Lei 5.427/2009, uma vez que o presente processo administrativo foi instaurado em 24/08/2009 (Auto de Constatação n° 974 – fl. 03), isto é, menos de um ano da data do ato infracional praticado pelo Autuado (07/10/2008).

De igual modo, cabe anotar que não foi verificada também a prescrição intercorrente, já que a decisão administrativa e todos os despachos dotados de impulso oficial, ou seja, excluem-se aqueles de mero expediente, foram praticados em intervalos temporais inferiores ao prazo de três anos descrito no artigo 74, §1°, da Lei 5.427/2009, não havendo a desarrazoada paralisação do processo administrativo.

Desta forma, não há que se falar em inércia da Administração Pública estadual no tocante a pretensão punitiva de 5 (cinco) anos, bem como não se verificou a paralisação injustificada do processo em 3 (três) anos, de acordo com a inteligência do art. 74, *caput* e § 1° da Lei Estadual n° 5.427/2009.

Assim, deve a Administração estadual prosseguir com a cobrança da multa simples em razão da infração cometida pelo Autuado.





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

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) Considerando a legislação estadual em vigor (L. 5.427/2009), verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre procedimento;

- (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 prescrição⁷;

- (iii) Comparando os autos, não restou comprovada a inércia da Administração Pública estadual no tocante a pretensão punitiva de 5 (cinco) anos, bem como não se verificou a paralisação injustificada do processo em 3 (três) anos, de acordo com a inteligência do art. 74, caput e § 1º da Lei Estadual nº 5.427/2009;

- (iv) Assim, deve a Administração estadual prosseguir com a cobrança da multa simples em razão da infração cometida pelo Autuado;

- (v) Com efeito, pode a Administração Pública Estadual dar prosseguimento ao processo administrativo com a cobrança da multa administrativa em razão da infração cometida pelo Autuado;

Destarte, entendemos que não ocorreu no presente administrativo o instituto da **Prescrição**, de acordo com a inteligência do art. 74, caput e § 1º da Lei Estadual nº

⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.
⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.p. 772.



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

5.427/2009. Portanto, opinamos pelo prosseguimento do processo, com a cobrança da multa administrativa em razão do Auto de Infração nº COGEFISEAI/00140922.

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



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

VISTO

APROVO o Parecer nº 19/2019 - GTA, que não observou o fenômeno da **Prescrição** no processo administrativo nº E-07/504.513/2009 e opinou pelo **regular prosseguimento de cobrança da multa administrativa**, com fulcro no art. 74, § 1º da Lei 5.427/2009.

Devolva-se á **Procuradoria da Dívida Ativa**, para adoção das medidas necessárias.

Rio de Janeiro, 12 de fevereiro de 2019.


Rafael Lima Daudt D'Oliveira

Procurador do Estado
Procurador-Chefe do INEA
ID. Funcional: 42666058



inea instituto estadual
do ambiente

