



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, 19 de março de 2019.

Parecer nº 19/2019 – RDC

Ref.: Processo: E-07/300.837/2008

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

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 FERNANDO RESENDE PINTO.

O processo foi instaurado com vistas a apurar suposta infração administrativa ambiental cometida por "manter em cativeiro 27 pássaros da fauna silvestre", conduta tipificada no art. 31 da Lei Estadual nº 3.467/2000.

Consta, às fls. 14/17, a impugnação ao Auto de Infração apresentada pelo Autuado em 20/06/2011, cuja decisão do Vice Presidente, à fl. 38, opina pelo seu deferimento, acolhendo-se o pedido de conversão da Multa em prestação de serviços.

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

Foi, então, elaborada minuta de TAC, posteriormente submetida à avaliação da Procuradoria do Inea, que ressaltou ser a decisão pela celebração do instrumento afeta a exclusivo critério do Secretário de Ambiente (art. 101 da Lei 3.467/2000).

Em 02/05/2014 as três vias da minuta à contracapa do processo foram canceladas pela Procuradora-Chefe do Inea (fl. 78), que remeteu os autos à Assessoria da Presidência "para colher as assinaturas".

Ressalte-se não constar do processo qualquer indício de anuência do Secretário com a celebração do ajuste e nem tampouco sua assinatura na minuta do instrumento.

Em 05/04/2014 a Assessoria da Presidência remeteu o processo à DIBAPE para colher a assinatura do interessado, tendo ficado o processo paralisado naquela diretoria de maio de 2014 até abril de 2018, quando sobreveio solicitação de atualização dos representantes da SEA e Inea na minuta do instrumento (fls. 79-80).

Já no ano de 2019 consulta-nos a DIBAPE acerca incidência de prescrição neste procedimento administrativo.

Diante disto, no exercício do controle de legalidade dos atos desta Autarquia (art. 31, inciso I, do Decreto Estadual 41.628/2009), será exposto, adiante, o entendimento desta Procuradoria a respeito do instituto da prescrição intercorrente, bem como será analisado o caso em apreço.

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 parte¹. A perda da pretensão pelo

¹ 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 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.

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° 41.628/09⁴. 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 lei⁵.

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.

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.

⁴ 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.

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.





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

§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) 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)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

⁶ 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 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 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, 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)

⁷ Op. Cit.





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

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.

2.2. Análise do caso concreto

Inicialmente cumpre esclarecer que não consta nos autos decisão do Secretário de Ambiente acerca da celebração do Termo de Compromisso Ambiental neste caso concreto.

De fato as multas aplicadas com base na Lei 3.467/2000 podem ter sua exigibilidade suspensa mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, mas essa decisão é afeta a exclusivo critério do Secretário de Ambiente, conforme estabelecido no caput do art. 101 da lei.

In casu, não há qualquer indício de anuência do Secretário para a celebração do ajuste e nem tampouco sua assinatura na minuta do instrumento, tendo o processo ficado paralisado na DIBAPE por mais de três anos, ainda pendente de decisão do i. Secretário.

À **folha 79**, consta movimentação (com impulso oficial), datada de **06/05/2014**, para colher as assinaturas dos signatários do instrumento. 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 **16/04/2018 (fls. 80)** – quando foi informado que deveria ser encaminhado a GEUC para atualização dos legitimados que compõem o TCA - 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.



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

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.

§ 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.

Cumprе 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.





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.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 parte⁸. 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) Considerando que, após a movimentação datada de **06/05/2014**, o processo só voltou a ter andamento objetivo em **16/04/2018**, 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;

⁸ 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

- (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;

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.

Renata Conde Damasceno
Assessora Jurídica / ID: 4457086
GEDAM / Procuradoria do Inea



SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E FINANÇAS
1970-1971

...recomenda-se a adoção de medidas de caráter preventivo, visando a evitar a ocorrência de situações de crise, que possam comprometer a estabilidade econômica do país. ...

...desta natureza, há que se considerar a importância da atuação do setor privado, bem como a necessidade de se estabelecer mecanismos de controle e fiscalização, visando a garantir a integridade dos recursos públicos. ...

...a fim de se assegurar a eficácia das medidas adotadas, é necessário que se estabeleçam mecanismos de acompanhamento e avaliação, visando a garantir a transparência e a accountability do processo decisório. ...

Assessoria Técnica
Assessoria Jurídica
Assessoria de Planejamento
Assessoria de Relações Públicas
Assessoria de Administração

...a fim de se assegurar a eficácia das medidas adotadas, é necessário que se estabeleçam mecanismos de acompanhamento e avaliação, visando a garantir a transparência e a accountability do processo decisório. ...



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 - RDC, de lavra da Dra. Renata Damasceno Conde, que observou a **Prescrição Intercorrente** no processo administrativo nº E-07/300.837/2008 e opinou pelo **arquivamento** do expediente, com fulcro no art. 74, § 1º da Lei 5.427/2009.

Devolva-se à DIBAPE, para adoção das medidas necessárias.

Rio de Janeiro, 20 de março de 2019.


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



OFFICE OF INSPECTOR GENERAL
U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE
WASHINGTON, D.C. 20535

MEMORANDUM

TO: DIRECTOR, OFFICE OF INSPECTOR GENERAL
FROM: ASST. DIR. FOR FIN. & ADM. SERVICES
SUBJECT: [Illegible]

[Illegible text block]

[Illegible signature and text block]

INVESTIGATION REPORT