



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 setembro de 2019.

Parecer nº 38/2019 – MCA¹

Ref.: Processo: E-07/002.09961/2013

Processo de apuração de infração administrativa ambiental. Análise da legalidade do procedimento administrativo para executar multa de infração administrativa ambiental. Ocorrência de prescrição da pretensão executória. Sugestão pelo arquivamento do processo. Solicitação de envio de cópia dos autos para a Corregedoria para apurar eventual responsabilidade de servidores pela prescrição.

I. RELATÓRIO

O presente processo foi encaminhado pela Diretora de Pós-Licença a esta Procuradoria para que nos manifestemos sobre eventual ocorrência de prescrição intercorrente (art. 74, § 1º, da Lei Estadual nº 5427/09).

Trata-se de processo de apuração de infração administrativa com base no art. 76 da Lei Estadual nº 3.467/2000, em face de Condomínio Praia Alta, por “deixar, sem justa causa, de cumprir a Notificação SELSEPNOT/00020005” (Auto de Infração nº SELSEPEAI/00139427 – fl. 10), a qual requeria apresentação pelo síndico de listagem com o nome completo e CPF de todos os condôminos e as respectivas licenças de construção dos imóveis de apoio náutico.

¹ O presente Parecer contou com a contribuição, na análise jurídica, do residente Vinicius Domingues Maciel.



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

A multa aplicada por meio do Auto de Infração em referência foi no valor de R\$ 1.285,27 (um mil, duzentos e oitenta e cinco reais e vinte e sete centavos).

Diante da não apresentação de defesa pelo Autuado, a GEFIN/SECOB sugeriu o encaminhamento do processo para que fosse emitida a Nota de Débito (fl. 20). Posteriormente, a CECA solicitou manifestação sobre eventual prescrição da multa, tendo em vista que o processo teria ficado sem movimentação por mais de 05 anos.

É o relatório.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Da Prescrição da Pretensão Executória

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 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 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”. Isso demonstra o papel da prescrição na construção e manutenção da estrutura dos direitos.

Vale ressaltar que o poder sancionatório da Administração Pública é limitado por duas modalidades de prescrição, a saber: (i) prescrição da pretensão punitiva (que, por sua vez, se subdivide em *quinquenal* e *intercorrente*), relacionada diretamente à ação Estatal de apuração

² ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.

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, 2008, p. 611.





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

do ilícito administrativo; e (ii) prescrição da pretensão executória, que diz respeito à perda do direito do Estado de cobrar, por meio da propositura de ação judicial de execução, os valores decorrentes da punição efetivamente aplicada em processo administrativo transitado em julgado.

Como se sabe, o procedimento administrativo *ambiental* é regido pela Lei Estadual nº 3.467/00 e pelo Decreto Estadual nº 46.619/19. Ademais, é possível que se apliquem, subsidiariamente, as normas constantes na Lei Estadual nº 5.427/2009, que disciplina o processo administrativo no Rio de Janeiro, por força do seu artigo 75:

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

No que tange à pretensão punitiva da Administração Pública estadual do Rio de Janeiro, dispõe o art. 74 da Lei 5.427/09:

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.

(...)

(Grifou-se)

O precitado dispositivo se refere à prescrição da ação punitiva da Administração Estadual, que se subdivide, conforme mencionado acima, em *quinquenal* e *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.

No que se refere à **prescrição da pretensão executória** no âmbito da Lei 3.467/00, norma que possibilita a constituição do dever de pagar multa por infração à legislação ambiental, é necessário abordar, primeiramente, a natureza desse crédito.



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

O artigo 39, § 2º, da Lei nacional 4.320/64, dispõe sobre a natureza jurídica de *crédito não tributário* da multa administrativa, a qual inclui as multas aplicadas por infração ambiental:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública**, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, **multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias**, (...). (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979) (Grifou-se)

Desse modo, por se tratar de **crédito não tributário** devido à Administração Pública Estadual, a prescrição da pretensão executória da multa administrativa por infração ambiental deve observar o prazo de cinco anos, conforme entendimento consolidado na súmula 467 do Superior Tribunal de Justiça, a saber:

Súmula 467 - **Prescreve em cinco anos**, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a **execução da multa por infração ambiental**. (Grifou-se)

Depreende-se, então, que depois de constituído o crédito por meio de processo administrativo transitado em julgado, o Estado do Rio de Janeiro tem o prazo máximo de 5 (cinco) anos para exercer a ação de execução em face do infrator.

Cabe aqui esclarecer que a *constituição definitiva* do crédito não tributário, **na hipótese em que o autuado se mantém inerte durante o procedimento administrativo apuratório** (ou seja, não apresenta qualquer defesa) ocorre após transcorridos 30 (trinta) dias da data de intimação da lavratura do auto de infração ou do termo final fixado no Edital (hipótese de quando não se consegue efetuar a intimação). Essa conclusão se dá a partir da interpretação conjunta do art. 15 com o *caput* do art. 26 da Lei 3.467/00, que assim estabelecem:

Art. 15 - O prazo para pagamento da multa é de 30 (trinta) dias, **a contar da intimação do auto de infração ou do termo final fixado no Edital**, conforme o caso.



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

Art. 26 - **O recurso terá efeito suspensivo** relativamente ao **pagamento das multas** e, quanto às demais infrações, apenas devolutivo.

(Grifou-se)

Ou seja, nos casos em que o autuado não apresenta qualquer defesa administrativa, não ocorre a suspensão da exigibilidade da multa (art. 26), a qual deverá ser paga em até trinta dias contados da intimação do auto de infração ou do termo final fixado no Edital (art. 15).

Assim, o termo inicial para contagem do prazo prescricional da pretensão executória é a data do vencimento da multa, isto é, quando o autuado estiver indiscutivelmente em mora. Sobre isso, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

(...)

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. PRESCRIÇÃO. SUCESSÃO LEGISLATIVA. LEI 9.873/1999. PRAZO DECADENCIAL. OBSERVÂNCIA. RECURSO ESPECIAL SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC/1973 E À RESOLUÇÃO STJ 08/2008. (...) 5. O termo inicial da prescrição coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, consagração do princípio universal da *actio nata*. **Nesses termos, em se tratando de multa administrativa, a prescrição da ação de cobrança somente tem início com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator.** Antes disso, e enquanto não se encerrar o processo administrativo de imposição da penalidade, não corre prazo prescricional, porque o crédito ainda não está definitivamente constituído e simplesmente não pode ser cobrado. (...) (REsp 1.112.577/SP, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, Data do Julgamento: 09/12/2009, DJe 8.2.2010). (Grifou-se)

ADMINISTRATIVO. TAXA ANUAL POR HECTARE. DÍVIDA ATIVA **NÃO TRIBUTÁRIA**. PRAZO DECADENCIAL. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF E 356/STF. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL. TERMO INICIAL. VENCIMENTO DA OBRIGAÇÃO. (...) 3. **A constituição definitiva do crédito se efetiva com a notificação do executado/administrado para o pagamento do valor, e não com a inscrição em dívida ativa, de modo que o termo inicial da prescrição ocorre a partir do não pagamento da dívida no prazo estipulado administrativamente.** Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 252186/MG 2012/0233324-8, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, Data de Julgamento: 27/05/2014, DJe 02/06/2014) (Grifou-se)



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

Portanto, verifica-se que a prescrição da pretensão executória se configura após transcorridos 5 (cinco) anos, prazo esse contado do vencimento do crédito não tributário sem pagamento; e o vencimento desse crédito ocorre, nas hipóteses em que o autuado se mantém inerte durante o procedimento administrativo apuratório, após o decurso de 30 (trinta) dias da data em que o infrator foi intimado da lavratura do auto de infração ou do termo final fixado no Edital.

2.2 – Análise do caso concreto

Constata-se que, apesar de já encerrado o procedimento de apuração da infração ambiental, até o momento não foi efetuado pagamento da multa aplicada, *tampouco emitida nota de débito*. Além disso, em que pese haver manifestação da Chefe do Serviço de Cobrança solicitando (fl. 20), em 17/05/2018, emissão de nota de débito, tal procedimento não ocorreu.

Vale ressaltar que o infrator foi intimado da lavratura do Auto de Infração nº SELSEPEAI/00139427 em 20/08/2013 (AR à fl. 14). Além disso, o Auto de Infração ainda foi publicado, em 29/08/2013, no Diário Oficial (fl. 11). Assim, o prazo para pagamento se encerrou em 28/09/2013 (considerando a data de publicação no DO), conforme regra do artigo 15 da Lei 3.467/00.

Assim, tendo em vista que (i) o Inea não tomou as medidas cabíveis para emissão de nota de débito; e que (ii) já se **passaram mais de 5 (cinco) anos** desde o vencimento da multa, que aconteceu em **28/09/2013**, sugerimos pelo arquivamento do presente processo em razão da *prescrição da pretensão executória*, bem como apuração de possível responsabilidade funcional de servidor do INEA, decorrente da paralisação deste expediente, se for o caso, com fundamento no art. 36 do Decreto Estadual nº 46.619/2019, que assim estabelece:

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.

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

§ 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.

§ 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.

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 funcional pela ocorrência da prescrição da pretensão executória.

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.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

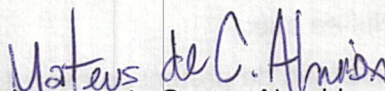
- I. O prazo da prescrição da pretensão executória de multa administrativa ambiental é de 5 (cinco) anos, com fulcro na súmula 467 do STJ, prazo esse contado do vencimento da multa sem pagamento;



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

- II. Em relação ao prazo específico de vencimento da multa, o artigo 15 da Lei 3.467/00 estabelece 30 (trinta) dias, contado da data da da intimação do auto de infração ou do termo final fixado no Edital, conforme o caso;
- III. O Infrator foi notificado em 20/08/2013 para pagar a multa aplicada em até 30 (trinta) dias, porém, quedou-se inerte, visto que não realizou o pagamento até o vencimento em 19/09/2013;
- IV. Considerando que, após mais de 5 (cinco) anos da constituição do crédito, ainda não houve emissão da nota de débito, operou-se a prescrição da pretensão executória, razão pela qual **é necessário o arquivamento do procedimento administrativo**, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação;
- V. Recomenda-se o envio de cópia dos autos para a Corregedoria do Inea, a fim de que esta proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade funcional pela ocorrência da prescrição da pretensão executória;
- VI. 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;
- VII. Por fim, cumpre ressaltar que "os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultante, 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.



Mateus de Castro Almeida
Assessor Jurídico / ID: 5099103-5
GEDAM / Procuradoria do Inea

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

VISTO

APROVO o Parecer nº 38/2019 - MCA, de lavra do Dr. Mateus de Castro Almeida, que observou a **prescrição da pretensão executória** no processo administrativo nº E-07/002.09961/2013 e opinou pelo **arquivamento** do expediente, sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade funcional decorrente da paralisação e da verificação de eventual dano a ser reparado.

Devolva-se à **DIPOS**, para adoção das medidas necessárias.

Rio de Janeiro, 10 de setembro de 2019.


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

