



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, 20 de setembro de 2019.

Parecer nº 41/2019 - MCA¹

Ref.: Processo: E-07/501.688/2009

Processo de apuração de infração administrativa ambiental. Ocorrência de prescrição intercorrente. Sugestão pelo arquivamento do processo, com fulcro no art. 74, § 1º, da Lei 5.427/2009. Solicitação para envio de cópia dos autos para Corregedoria a fim de apurar eventual responsabilidade de servidores pela prescrição intercorrente. Necessidade de eventual reparação de dano ambiental.

I. RELATÓRIO

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de LOJAS CITYCOL S/A, imposta com fundamento artigo 92, da Lei Estadual nº 3.467/2000, "*por poluir o solo por lançamento de soda cáustica*" (Auto de Infração nº COFISEAI/00135970 - fl. 15).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº GELINCON/00000621 (fl. 02). Ato contínuo foi emitido o referido Auto de Infração, que aplicou a sanção de "Multa simples" no valor de R\$ 15.811,08 (quinze mil, oitocentos e onze reais e oito centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 19/36).

É o breve relatório.

¹ O presente Parecer contou com a colaboração, na análise jurídica, do residente jurídico João Filipe Figueiredo da Cunha Dantas.



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

II. FUNDAMENTAÇÃO

Da prejudicial de mérito

2.1 – 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 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, especialmente 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.

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 46.619/19, que estabelece o regulamento e a estrutura organizacional do Inea. Ademais, é possível que se apliquem, subsidiariamente, as normas constantes na Lei Estadual nº 5.427/09, que disciplina o processo administrativo no Rio de Janeiro, por força do artigo 75 desta lei:

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

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, 2016, p. 877.

⁴ 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

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.

(...)

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



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

momento processual subsequente é a realização de julgamento ou despacho, sem empecilho algum à realização destes atos (situação de pendência)⁵.

Dessa forma, por disposição expressa da Lei 5.427/09, 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 despacho⁶.

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**.

Com efeito, 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:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. **PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. REQUERIMENTOS DE DILIGÊNCIAS INFRUTÍFERAS QUE NÃO AFETAM A CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL.** PRECEDENTES: EDCL NO AGRG NO ARESP. 594.062/RS; AGRG NO AG. 1.372.530/RS; E AGRG NO ARESP. 383.507/GO. AGRAVO REGIMENTAL DA FAZENDA NACIONAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. **Requerimentos de diligências infrutíferas não são capazes de interromper ou suspender o fluxo da prescrição intercorrente**, que se consuma depois de cinco anos contados do fim do prazo anual durante o qual se suspende o curso do feito.

2. Prestigiando o efeito estabilizador de expectativas que decorre da fluência do tempo, pretende-se evitar a prática de pedidos de desarquivamento dos autos, em momento próximo ao lustro fatal, para a realização de diligências inócuas, seguidas por novos pleitos de suspensão do curso da execução,

⁵ Entendimento do Parecer nº 991-2009/PGF/PFE – Anatel, que se coaduna com entendimento desta Procuradoria.

⁶ Op. Cit.





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

com o reprovável intuito de escapar os créditos executados do instituto da prescrição.

(...)

(AgRg no Agravo em Recurso Especial nº 251.790-GO, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, Julgado em 10/11/2015, DJe 30/11/2015) (Grifou-se)

Em que pese o julgado acima se referir a um procedimento no âmbito de execução fiscal, a conclusão que se extrai é a de que despacho vazio e de mero expediente (i.e. "*diligências infrutíferas*") não devem ser considerados como causa de interrupção da prescrição intercorrente. Portanto, para que não se configure o § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009, o ato administrativo capaz de interromper tal prescrição precisa ter caráter de *impulso oficial* ao processo.

2.2 – Análise do caso concreto

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.

À fl. 66, verifica-se que foi expedido despacho pelo então coordenador da COGEFIS, na data de 01/08/2012, para que a GELIN analisasse o recurso ao Auto de Infração nº COFISEAI/00135970. Para efeitos da prescrição intercorrente, deverá ser considerada essa data como o início do prazo, e a data em que o recurso foi efetivamente analisado pela GELIN como marco de interrupção da prescrição.

Vale ressaltar que os despachos de fl. 69 não podem ser considerados como atos de impulso oficial – sendo, pois, despachos vazios e de mero expediente –, porquanto eles apenas auxiliaram para que o processo administrativo chegasse à GELIN. Entender de forma contrária resultaria na seguinte conclusão: qualquer despacho solicitando encaminhamento interno seria considerado ato administrativo com caráter de impulso oficial. Ou seja, o deslocamento do processo administrativo entre diversos setores do Inea, independente do tempo transcorrido, seria causa suficiente para que a prescrição intercorrente nunca se configurasse.



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

Assim, considerando que o processo só voltou a ter andamento objetivo em **22/05/2018** (fl. 70), quando a GELIN analisou o recurso da autuada, 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.

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*.

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.

§ 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 este proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela ocorrência da prescrição intercorrente.



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

Cumprе 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. Vale lembrar que a responsabilidade civil pela reparação do dano ambiental incide sobre todos aqueles que direta ou indiretamente causaram uma degradação ambiental, e 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) Considerando a legislação estadual em vigor (L.5.427/2009), 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) Consumou-se a prescrição intercorrente no presente procedimento administrativo, pois houve paralisação capaz de configurar a prescrição de 01/08/2012 (fl. 66) até 22/05/2018 (fl. 70), o que **implica na necessidade de 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 autos para este órgão, a fim de que proceda, *caso entenda cabível*, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela prescrição intercorrente;
- (iv) Contudo, resta observar que, antes do arquivamento, deve ser verificado se há dano a ser reparado. Caso positivo, devem ser adotadas as medidas necessárias para esta reparação;
- (v) 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).

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

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 de eventual reparação de dano ambiental e 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.

Mateus de C. Almeida

Mateus de Castro Almeida
Assessor Jurídico / ID: 5099103-5
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 41/2019 - MCA, que observou a **Prescrição Intercorrente** no processo administrativo nº E-07/501.688/2009 e opinou pelo **arquivamento** do expediente, com fulcro no art. 74, § 1º, da Lei 5.427/2009, sem prejuízo de eventual reparação de dano ambiental e da apuração de responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Devolva-se à **DIPOS**, para adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, de setembro de 2019.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira
Procurador do Estado do Rio de Janeiro
Procurador Chefe do Inea em exercício - ID n.º 4387427-4

