



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 agosto de 2019.

Parecer n° 42/2019 - ACC

Ref.: Processo: E-07/507.739/2010

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Verificação de prescrição intercorrente. Ocorrência. Sugestão pelo arquivamento do processo, com fulcro no art. 74, § 1º da Lei 5.427/2009.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Associação dos Varejistas do estado do Rio de Janeiro – AVERJ, imposta com fundamento no art. 7º¹ e no art. 76² da Lei Estadual n° 3.467/2000, por *“não apresentar ao Inea proposta de recompra de garrafas e vasilhames plásticos após o uso dos seus consumidores, na forma do artigo*

¹ Art. 7º - O descumprimento de qualquer preceito estabelecido na legislação de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, para os quais não haja cominação específica, será apenado com multa com o valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), corrigido periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente.

² Art. 76 - Deixar, sem justa causa, de cumprir as regulares intimações dos órgãos ambientais estaduais, nos termos do art. 14 desta Lei: Multa de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).



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

3º, do Decreto Estadual nº 31.819/2002 e Lei Estadual nº 3.369/2000" (Auto de Infração nº COFISEAI/00134280 – fl. 09).

Inaugurou o processo em referência a lavratura do Auto de Constatação nº 00842/0001/2009 (fl. 03). Em prosseguimento, emitiu-se o Auto de Infração nº COFISEAI/00134280, que aplicou a sanção de "Multa Simples" no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 10/11).

Ocorre que, após manifestação da Chefe do Serviço de Impugnação a Autos de Infração - SIAI (fl. 45), em 22/03/2013, solicitando manifestação técnica quanto aos fatos alegados pela Autuada em sua Impugnação, a administração permaneceu inerte por mais de 3 (três) anos, tendo em vista que a manifestação só foi elaborada em 11/05/2016 (fl. 46).

Sendo assim, tendo em vista o lapso decorrido entre os andamentos de fl. 45 e 46, no exercício do controle de legalidade dos atos desta Autarquia (art. 30, inciso I, do Decreto Estadual 46.619/2019), será exposto, adiante, entendimento desta Procuradoria acerca do instituto da prescrição, bem como será analisado o caso em apreço.

Assim, o presente Parecer analisará a ocorrência da prescrição intercorrente prevista no art. 74, no seu § 1º, da Lei Estadual nº 5.427/2009.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Da prejudicial de mérito

2.1.1. - 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 parte³. A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo é denominada prescrição⁴.

³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *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

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,⁵ 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 nº 3.467/2000, 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 nº 46.619/2019⁶. Contudo, 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 art. 75 desta Lei⁷.

No que tange à pretensão punitiva da Administração Pública estadual do Rio de Janeiro, dispõe o art. 74 da Lei Estadual nº 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)

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

⁶ Estabelece o novo regulamento e 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.

⁷ 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

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)⁸.

Desta forma, por disposição expressa da Lei nº 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 volta a correr quando o processo, novamente, estiver pendente de julgamento ou de despacho⁹.

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.

⁸ Entendimento do Parecer nº 991-2009/PGF/PFE – Anatel, que se coaduna com entendimento desta Procuradoria.

⁹ Op. Cit. *Apam*



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

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)

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. 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.

2.1.2. – Da análise do caso concreto

No presente caso, durante o procedimento de apuração de infração ambiental, observou-se que o presente expediente ficou em situação de pendência durante mais de três anos. *Man*

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

Em 22/03/2013, a Chefe do Serviço de Impugnação a Autos de Infração - SIAI (fl. 45) solicitou manifestação técnica quanto aos fatos alegados pela Autuada em sua Impugnação e a manifestação (fl. 46) só foi elaborada em 11/05/2016.

Assim sendo, tendo em vista que o processo administrativo em questão restou paralisado por **mais de 3 (três) anos**, nos moldes do § 1º do art. 74 da Lei nº 5.427/2009, configura-se a inércia da Administração Pública Estadual por mais de três anos, o que 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 46.619/2019:

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.

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. *Handwritten signature*



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

Cumpra 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) Considerando a legislação estadual em vigor (Lei nº 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;
- (ii) 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 (...)*";
- (iii) 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;
- (iv) Considerando que a Chefe do Serviço de Impugnação a Autos de Infração - SIAI (fl. 45) solicitou manifestação técnica, em 22/03/2013, quanto aos fatos alegados pela Autuada em sua Impugnação e a manifestação (fl. 46) só foi elaborada em 11/05/2016. *Hen*

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

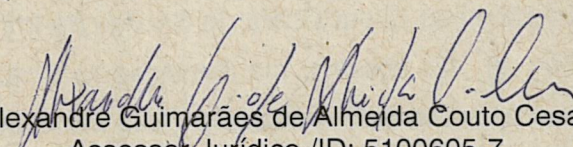


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

- (v) 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 nº 5.427/2009;
- (vi) Recomenda-se o envio de cópia dos autos para a Corregedoria, considerando os termos do art. 36 do Decreto nº 46.619/2019, a fim de que esta proceda, caso entenda cabível, à apuração de possível responsabilidade de servidores pela prescrição intercorrente do processo;
- (vii) Contudo, resta observar que, antes do arquivamento, deve ser verificado se há dano a ser reparado, nos termos no § 4º do art. 74 da Lei nº 5.427/2009. Caso positivo, devem ser adotadas as medidas necessárias para esta reparação; e
- (viii) 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 nº 46.619/2019).

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.


Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar
Assessor Jurídico /ID: 5100605-7
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 42/2019 - ACC, que observou a Prescrição Intercorrente no processo administrativo nº E-07/507739/2010 e opinou pelo **arquivamento** do expediente, com fulcro no art. 74, § 1º, da Lei 5.427/2009, sem prejuízo da apuração de responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

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

Rio de Janeiro, 2 de ~~agosto~~ ^{setembro} de 2019.

Rafael Lima Daudt d'Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do INEA

Rafael Lima Daudt d'Oliveira
Rafael Lima Daudt d'Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea

