



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

Processo n. E-07/002.1286/2013

Data: 30/01/2013 Fls. 25

Rubrica: [Assinatura]

ID: 2142004-9

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 13 de novembro de 2019.

Parecer n° 77/2019 - GTA

Ref.: Processo: E-07/002.01286/2013

Manifestação da Procuradoria do INEA. Prescrição prevista no artigo 74 §1º, da Lei Estadual 5.427/2009.

I. RELATÓRIO

1.1 Histórico do processo

Trata-se de consulta administrativa formulada pelo Coordenador da COFIS, que solicitou manifestação da Procuradoria do INEA a respeito de eventual prescrição ocorrida durante a apuração de infração administrativa ambiental em face de Juarez de Moraes.

Diante disto, 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.

II - FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Da Prescrição Intercorrente

A relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte¹ e a perda da pretensão pelo

¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.

[Assinatura]



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*", complementado pelo Decreto n° 46.619/2019⁴. 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

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 Que 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

Processo n. E-07/002.1286/2013

Data: 30/01/2013

Rubrica

ID:

Fis. 36
217004-9

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.

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)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

⁶ Entendimento do Parecer nº 991-2009/PGE/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

(julgamento ou 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.**

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 lustró fatal, para a realização de diligências inócuas, seguidas por novos pleitos de suspensão do curso da execução, com o reprovável intuito de escapar os créditos executados do instituto da prescrição.

3. Precedentes: EDcl no AgRg no AREsp. 594.062/RS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 25.3.2015; AgRg no Ag. 1.372.530/RS, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 19.5.2014; e AgRg no AREsp. 383.507/GO, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 7.11.2013.

4. Agravo Regimental da FAZENDA NACIONAL a que se nega provimento.

⁷ Op. Cit.



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

Processo n. E-07/002.1286/2013

Data: 30/01/2013 Fls. 27

Rubrica: [assinatura]

ID: 244004-9

(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) (Grifei)

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

Durante o procedimento de apuração de infração ambiental, observa-se que o presente expediente ficou em situação de pendência entre as fls. 16 e 18.

Consta à fl. 16 despacho da área técnica informando sobre a publicação do Auto Infracional em Diário Oficial, datado de **09/09/2014**. Desta forma, tem-se por base que, para efeitos de prescrição intercorrente, deverá ser considerada esta data para o início da contagem do prazo.

Assim, considerando que o próximo ato processual com impulso oficial só teve andamento em **10/08/2018**, à fl. 18 – ocasião em que o Superintendente Regional encaminhou o presente processo ao setor responsável para a adoção das medidas cabíveis -, decerto, deve ser aplicada ao caso a prescrição intercorrente, uma vez que o processo administrativo em questão restou paralisado por mais de 03 (três) anos, nos moldes do § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009.

Desta feita, 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:

[assinatura]



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

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 prescrição intercorrente do processo.

Cumpra 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, sendo que a pretensão reparatoria 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

II. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) Considerando a legislação estadual em vigor (L.5427/09), 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 Processo Administrativo;
- (ii) Consumou-se a prescrição intercorrente no presente procedimento administrativo pois houve total paralisação de 09/09/2014 (fl. 16) até 10/08/2018 (fl. 18), 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 consulente, 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.


Guilherme Teixeira de Araújo
Assessor Jurídico / ID: 5073427-0
GEDAM / Procuradoria do INEA

Processo n. E-07/002.1286/2013

Data: 30/01/2013

Fls.

Rubrica

ID:



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



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

Processo n.º E-07/002.1286/2013

Data: 30/01/2013

Rubrica

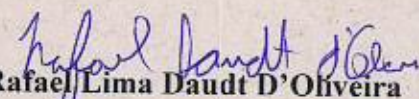
ID:

Fls. 29
247004-9

VISTO

1. Aprovo o Parecer n.º 77/2019 – GTA, do Dr. Guilherme Teixeira de Araujo, referente ao Processo Administrativo n.º E-07/002.01286/2013;
2. À DIPOS, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 13 de novembro de 2019


Rafael Lima Daudt D'Oliveira

Procurador do Estado
Procurador-Chefe do INEA

ID. Funcional: 42666058

