



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Instituto Estadual do Ambiente
Procuradoria

PARECER N° 147/2023/INEA/GERDAM

PROCESSO N° E-07/002.3577/2019

Parecer n° 05/2023-LDQO [\[1\]](#) (SEI n.º 147)

Ref.: E-07/002.3577/2019

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. NÃO INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. PRAZO MÍNIMO DE CINCO ANOS PARA QUE SE DÊ A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECOMENDAÇÃO DE PRIORIDADE PARA SE EVITAR A CONSUMAÇÃO DA PRESCRIÇÃO.

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo referente ao Auto de Infração n.º COGEFISEAI/00152727 ([54777031](#) - fl. 33), lavrado em face de Limpind - Manutenção e Construção LTDA, que culminou na aplicação de multa simples.

A sanção foi aplicada em decorrência da violação ao art. 61, § 1º, V da Lei Estadual nº 3.467/2000, por lançar óleos ou substâncias oleosas em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos, em níveis que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora.

O Auto de Constatação n.º COGEFISCON/3387 ([54777031](#) – fl. 4), lavrado em 23/09/2016, identificou que a empresa causou poluição na Baía de Guanabara, através do extravasamento de óleos ou substâncias oleosas, proveniente de caminhão.

Após denúncia da Delegacia da Polícia Federal de Niterói à Coordenadoria Geral de Fiscalização do Instituto Estadual do Ambiente – Inea foi realizada vistoria em 13/02/2019 que, juntamente com a agente da perícia da Polícia Federal, “*constatou que resíduos oleosos escorriam nas pedras para as águas da Baía de Guanabara, na direção em que o efluente fora lançado, o que não ocorria em pontos mais afastados*” ([54777031](#) – fls. 5/11).

Em decorrência do relatório, foi lavrado o Auto de Infração n.º COGEFISEAI/00152727 ([54777031](#) - fl. 33), em 18/06/2019.

A empresa impugnou o auto de infração em 21/08/2019 ([54777031](#) - fl. 43/76). A Diretoria de Pós-Licença – Dirpos, por sua vez, em 18/11/2019, deferiu parcialmente a defesa para redução do valor da multa em razão da atenuante prevista no art. 9º, inciso II, da Lei Estadual nº 3.467/2000, qual seja, a “*reparação espontânea do dano ou limitação significativa da degradação ambiental causada.*” ([54777031](#) – fls. 77/79). O processo, em seguida, foi encaminhado para o Serviço de Análise aos Autos de Infração – Serviai para lavratura de novo auto.

Diante deste quadro fático, o presente administrativo foi encaminhado à Procuradoria (55152356) com o fim de verificar eventual prescrição tendo em vista a sua paralisação desde 2019 (54777031 - fl. 79).

O ponto relevante consiste em que o processo ficou paralizado por mais de 3 anos. Entretanto, desde o início do prazo da prescrição punitiva não se passaram cinco anos.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Nos termos do art. 74 da Lei Estadual nº 5.427/2009, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito do Estado do Rio de Janeiro:

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.

Ou seja, praticada uma infração ambiental, a Administração Pública tem o prazo de 05 (cinco) anos para exercer sua pretensão punitiva, que engloba: (i) apurar o cometimento da infração; (ii) proceder à lavratura do auto de infração; e, por meio de decisão da autoridade competente, (iii) homologar as sanções imputadas com o auto de infração.

Segundo o art. 74, o termo inicial do prazo prescricional ocorre (i) da data da prática do ato; ou (ii) do dia em que tiver cessado, em casos de infração permanente ou continuada.

São causas de interrupção do prazo prescricional: (a) a notificação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (b) prática de qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; e (c) decisão condenatória recorrível. (art. 74, § 2º, da Lei Estadual nº 5.427/2009).

Além da prescrição quinquenal, o art. 74, § 1º, da lei em comento dispõe sobre a prescrição intercorrente:

Art. 74.

(...)

§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.

Dessa forma, o processo administrativo paralisado por mais de 3 (três) anos resulta igualmente na extinção da pretensão punitiva do Estado. A norma está relacionada ao princípio do impulso oficial, segundo o qual cabe à Administração Pública realizar os atos importantes à movimentação do processo administrativo para promover a apuração do seu objeto.

Não é, porém, qualquer despacho que possui o efeito de interromper o prazo trienal de prescrição intercorrente, senão aquele com algum escopo relevante. Despachos de mera movimentação processual são insuficientes para efeito de interrupção do prazo.

Tal ideia é reproduzida pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ ao dispor sobre a incidência da prescrição intercorrente nos procedimentos administrativos de apuração de infrações não tributárias no âmbito federal^[2]. Confira-se:

PROCESSUAL CIVIL. ADUANEIRO E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE OFENSA AOS ART. 489, § 1º, IV, E 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. ARTS. 37 DO DECRETO-LEI N. 37/1966 E 37 DA INSTRUÇÃO

NORMATIVA SRF N. 28/1994. NATUREZA JURÍDICA DO DEVER DE PRESTAR INFORMAÇÕES SOBRE MERCADORIAS EMBARGADAS AO EXTERIOR POR EMPRESAS DE TRANSPORTE INTERNACIONAL. OBRIGAÇÃO QUE NÃO DETÉM ÍNDOLE TRIBUTÁRIA. EXEGESE DO ART. 113, § 2º, DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. **APLICABILIDADE DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DA PENALIDADE PREVISTA NO ART. 107, IV, E, DO DECRETO-LEI 37/1996. INTELIGÊNCIA DO ART. 1º, § 1º, DA LEI N. 9.873/1999.** RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, IMPROVIDO.

(...)

VI – As Turmas integrantes da 1ª Seção desta Corte firmaram orientação segundo a qual **incide a prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999 quando paralisado o processo administrativo de apuração de infrações de índole não tributária por mais de 03 (três) anos** e ausente a prática de **atos de impulsionamento** do procedimento punitivo. Precedentes. (REsp nº 1.999.532/RJ, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, j. 9 mai. 2023, DJe 15 mai. 2023. **Grifo nosso**)

PROCESSUAL CIVIL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. (...)

3. O STJ entende que **incide a prescrição intercorrente** quando o **procedimento administrativo instaurado** para apurar o fato passível de punição permanece **paralisado por mais de três anos, sem atos que denotem impulsionamento do processo**, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, o que, conforme exposto pelo acórdão recorrido, não ocorreu. (AgInt no AREsp nº 1.719.352/ES, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 7 dez. 2020, DJe 15 dez. 2020. **Grifo nosso**)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. (...)

2. De acordo com a jurisprudência desta Corte, **incide a prescrição intercorrente quando, instaurado o procedimento administrativo** para apurar o fato passível de punição, este **permanece paralisado por mais de três anos, sem atos que denotem impulsionamento do processo**, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei n. 9.873/1999. (AgInt no REsp nº 1.857.798/PE, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, j. 24 ago. 2020, DJe 1º set. 2020. **Grifo nosso**)

A sistemática delimitada na Lei Estadual nº 5.427/2009 permite que o Poder Público apure os fatos pertinentes à responsabilidade administrativa com tranquilidade, de forma que, enquanto estiver adotando medidas processuais voltadas ao deslinde das circunstâncias do ilícito e ao seu enquadramento jurídico, a sua pretensão não seja extinta.

A disposição legal disciplinadora da prescrição intercorrente, por outro lado, impede a inércia prolongada da Administração Pública no processo administrativo.

Contudo, é importante se salientar que os prazos prescricionais de cinco anos (prescrição da pretensão punitiva) e de três anos (prescrição intercorrente) são relativamente autônomos. Uma vez deflagrado o processo apuratório, a pretensão punitiva da Administração Pública somente é extinta com a paralização do processo por mais de três anos. Não obstante, mesmo que o processo esteja parado por mais de três anos, não se extingue a pretensão caso não tenham decorridos no mínimo os cinco anos contados do nascimento da pretensão.

Aplica-se, por analogia, o entendimento da súmula 383 do Supremo Tribunal Federal. Conforme o

enunciado, “a prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo.”

O verbete incide ao prazo prescricional para exercício da pretensão contra a Fazenda Pública regido pelo Decreto Federal nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932. O prazo prescricional é de cinco anos (art. 1º). Uma vez interrompido o prazo, ele volta a correr pela metade (art. 9º). A regra serve para beneficiar o credor diligente, e não para prejudicá-lo. Assim, a soma total do prazo prescricional não poderá ser aquém a cinco anos. Do contrário, o credor será negativamente sancionado pela sua postura ativa que culminou na interrupção do prazo prescricional.

Sobre o tema, válidas as lições de Anderson Schreiber ao comentar o art. 9º do Decreto Federal nº 20.910/1932:

Tomada em sua literalidade, a regra faria com que a interrupção da prescrição pudesse até prejudicar o credor diligente da Fazenda. Suponha-se, por exemplo, que um município deixe de efetuar pagamento devido a um fornecedor, o que apresenta, logo em seguida, requerimento administrativo e obtém o reconhecimento da dívida, publicada no Diário Oficial, ainda no primeiro ano do prazo prescricional. Ora, o reconhecimento da dívida, já vimos, interrompe a prescrição, razão pela qual ela voltaria a correr pela metade, isto é, dois anos e meio. Assim, o particular que foi diligente e obteve o reconhecimento de dívida acabaria tendo, no total, menos tempo para cobrar o que lhe é devido que o particular que restou inerte. Ora, se o direito não socorre a quem dorme, a interrupção da prescrição não pode prejudicar o devedor diligente.^[3]

A compreensão acima exposta, apesar de cuidar diretamente da prescrição da pretensão contra a Administração Pública, é perfeitamente aplicável *mutatis mutandis* à prescrição da pretensão da Administração Pública (*ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositivo*).

A prescrição intercorrente não serve para punir a diligência do ente público. Se ele se mantivesse inerte desde o cometimento da infração, a pretensão punitiva iria extinguir somente com o decurso integral de cinco anos. Se logo no início do transcurso do prazo prescricional, todavia, iniciou o processo administrativo sancionador, o Poder Público foi mais ativo do que se nada tivesse feito. Ao deixar o processo paralisado por 3 (três) anos a partir, v.g., do primeiro ano de tramitação do processo, a pretensão seria extinta com menos de 05 (cinco) anos, em sendo adotada uma leitura isolada da regra de prescrição intercorrente. Essa interpretação não prevalece, porque vai de encontro às finalidades da prescrição. Contraria o escopo do instituto, que é sancionar a inércia, e premiar a diligência (*dormientibus non succurrit ius*).

A interpretação teleológica, portanto, conduz à conclusão de que, mesmo paralisado o processo por mais de três anos, o prazo de prescrição da pretensão punitiva da Fazenda Pública não pode ficar reduzido aquém de cinco anos.

O entendimento ora adotado está em conformidade com o Parecer nº 04/2023 - LDQO (Parecer nº 145/2023/INEA/GERDAM), de minha lavra, prolatado em 25 de agosto de 2023, nos autos do SEI-070002/015486/2023. O parecer foi submetido à apreciação da Procuradoria Geral do Estado. Os autos, todavia, ainda não retornaram. Isso, porém, não prejudica o prosseguimento do feito.

No caso em análise, a infração administrativa ainda estava ocorrendo em 13/02/2019, conforme relatório pormenorizado anexo ao doc. 54777031 – fls. 05/11. Desse modo, desde o início do prazo da prescrição punitiva – da prática do ato – não se passaram 05 (cinco) anos. Assim, subsiste ainda a pretensão punitiva até fevereiro de 2024, se não advier outro ato processual apuratório, hipótese em que o prazo trienal recomeçará.

III – CONCLUSÃO

Na hipótese em apreciação, considerando que (a) a infração se deu em 13/02/2019, segundo o

Relatório de Vistoria (54777031 – fls. 5/11); e (b) o prazo mínimo de 5 (cinco) anos para que se dê a prescrição da pretensão punitiva (*rectius*: decadência) da Administração Pública findar-se-á em 13/02/2024 (salvo em caso de novo ato apuratório do processo), opina-se pela não incidência de prescrição e recomenda-se a **máxima prioridade** no prosseguimento do processo administrativo.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

[1] Este parecer foi elaborado com auxílio do residente jurídico Lucas Villela Travesedo.

[2] A Lei Estadual nº 5.427/2009 reproduziu o art. 1º da Lei Federal nº 9.873/1999, a qual dispõe sobre o prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública federal. Veja-se:

“Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, 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 Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.”

[3] SCHREIBER, Anderson. **Manual de Direito Civil Contemporâneo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 294-295.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 25/08/2023, às 17:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **58461428** e o código CRC **5A6B500E**.