



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, 13 de maio de 2019.

Parecer n° 21/2019- MCA¹

Ref.: Processo: E-07/503.058/12

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Tempestividade do recurso. Prescrição quinquenal não configurada. Sugestão pelo desprovimento do recurso apresentado.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Imobiliária Gol LTDA, imposta com fundamento no artigo 84 da Lei Estadual n° 3.467/2000, "por instalar atividade de área de gerador e dique em desacordo com a condicionante n° 12 da LAS IN-017740" (Auto de Infração n° SUPBIGEAI/00136464 – fl. 09).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação n° SUPBIGCON/01003076 (fl. 02). Ato contínuo emitiu-se o mencionado Auto de Infração, que aplicou a sanção de "Multa" no valor de R\$ 11.000,00 (onze mil reais). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 11/14).

¹ O presente Parecer contou com a contribuição, na análise jurídica, da estagiária Isabella Domingues Luzar Gutierrez



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

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 50 decisão do Diretor de Pós-Licença que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração.

A autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 11/10/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo em 26/10/2018.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. (55/56), a Autuada alega que, “tendo em vista que o ato infracional descrito no Auto de Infração nº SUPBIGEAI/00136464 foi praticado em 07/03/2012 e o auto lavrado em 22/03/2012, conclui-se que transcorreram mais de cinco anos desde a prática do ato e, portanto, a ação punitiva está prescrita”.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Das preliminares

2.1.1 – Da tempestividade do recurso

A Lei estadual 3.467/2000 determina que o prazo para apresentação de recurso contra decisão que aprecia a impugnação ao auto de infração é de 15 (quinze) dias contados da intimação (artigo 25).

Considerando que a Notificação nº SUPBIGNOT/01085802 (fl. 53) foi recebida em 11/10/2018 (cópia do AR - fl. 61), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 26/10/2018 (fl. 55).



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

2.1.2 – Da competência para lavratura dos autos de constatação e infração e para análise da impugnação e do recurso

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, destacam-se as regras estabelecidas no Decreto Estadual nº 41.628/2009², bem como da recente edição do Decreto Estadual nº 46.619/2019, que revogou o Decreto 41.628/09 e suas alterações posteriores.

Importante esclarecer que, em se tratando especificamente do direito intertemporal, a nova norma, Decreto nº 46.619/19, incidirá imediatamente sobre os processos em andamento, sem, entretanto, prejudicar a validade dos atos realizados sob a vigência da lei anterior.

Portanto, a recente norma não retroagirá, sendo respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada, mas será aplicável imediatamente nos processos em curso, conforme prevê o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro³.

Sendo assim, tendo em vista que os atos que compõem o presente processo referentes ao relatório de vistoria, à lavratura do auto de constatação e do auto de infração foram praticados na vigência do Decreto nº 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos seguintes termos:

No que tange à competência para lavratura do auto de constatação e do auto de infração, lavrados em 14/03/2012 e 22/03/2012, respectivamente, aplicam-se os seguintes dispositivos do Decreto nº 41.628/2009:

Art. 60 - A atividade de fiscalização ambiental do Instituto, consistente no controle da poluição, mediante a adoção de medidas de polícia e cautelares, lavratura de autos de constatação e autos de infração será exercida pelos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e pelos demais servidores indicados pelo Regimento Interno.

² Vale ressaltar que o Decreto Estadual 41.628/2009 foi revogado, em 03/04/2019, pelo Decreto Estadual 46.619/2019. No entanto, apenas os procedimentos referentes à apreciação e decisão do Recurso Administrativo e procedimentos posteriores é que serão regidos pelo Decreto 46.619/2019.

³ Art. 6º do Decreto-Lei nº 4.657/42 - A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.



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

Art. 61 - Os autos de infração, que terão por base as informações constantes nos respectivos autos de constatação emitidos pelo servidor competente, serão lavrados:

I - pelo ocupante do cargo de chefia da Agência Regional, no caso de imposição de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de sua competência territorial;

(...)

No que tange à competência para julgamento da impugnação, que ocorreu em 28/09/2017, aplica-se o Decreto 41.628/2009 com alteração dada pelo Decreto 46.037/2017:

Art. 60- As impugnações apresentadas, no prazo de 15 dias contados da intimação, contra os autos de infração serão apreciadas e decididas:

I - pelo Diretor de Pós-licença, no caso de autos de infração lavrados por imposição de advertência, multas e apreensão;

(...)

Finalmente, no que tange à competência para julgamento do Recurso Administrativo, aplica-se o art. 61, I, do Decreto 46.619/2019:

Art. 61- Da decisão que apreciar a impugnação formulada contra os autos de infração caberá a interposição de um único recurso, no prazo de 15 dias, que será apreciado e decidido:

I - pelo Conselho Diretor, no caso das decisões proferidas pelo Diretor de Pós-licença;

(...)

Considerando a legislação estadual, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as regras legais aplicáveis. Nesse contexto, após análise e manifestação desta Procuradoria, o Recurso Administrativo interposto pela Autuada será submetido ao Condir, autoridade competente para julgamento, de acordo com o artigo 32, inciso III, do Decreto 46.619/2019.



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

2.2 – Da prejudicial de mérito

2.2.1 – Da ausência de prescrição quinquenal

A Recorrente alega incidir a prescrição quinquenal para a ação punitiva da administração pública objetivando apurar infração à legislação em vigor.

É cediço que na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte⁴. A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo é denominada prescrição⁵.

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 Venosa⁶ 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 3.467/00, 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 novo 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.

⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.p. 772.

⁶ 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.

§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.

Apenas a título informativo, não há que se falar em prescrição intercorrente no presente caso. Isso porque, após recebimento da impugnação, em abril de 2012, foi emitido o despacho de fl. 18 (datado de 26/11/2014), o qual foi inicialmente e totalmente atendido em 11/03/2016 (fl. 26) e em 01/08/2017 (fl. 43), respectivamente. Ou seja, o procedimento administrativo, em nenhum momento, ficou "paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou *despacho*".

No que se refere especificamente à prescrição quinquenal, verifica-se pela simples análise dos autos que a mesma não aconteceu. Isso porque a data de ocorrência da infração administrativa foi **07/03/2012**, sendo que o Auto de Constatação nº SUPBIGCON/01003076 foi lavrado em **14/03/2012**, ou seja, **07 dias depois da data do**



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

fato. Nota-se, claramente, que esse lapso temporal não atinge o previsto no *caput* do art. 74 da Lei 5.427/09, qual seja, **cinco anos**.

Além disso, vale ressaltar que, consoante o art. 74, § 2º, II, da lei em cotejo, a prescrição interrompe-se por "*qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato*", o que aconteceu com a lavratura do Auto de Constatação nº SUPBIGCON/01003076. Com efeito, conforme item 6.3 do Anexo I da Resolução Inea nº 28/2010, o auto de constatação é o ato administrativo por meio do qual "a autoridade competente *instaura* o processo administrativo de *apuração* e punição por infrações à legislação ambiental". No mesmo sentido, encontramos o art. 12 da Lei Estadual 3.467/00, *in verbis*:

Art. 12 – O processo administrativo de **apuração** e punição por infrações à legislação ambiental **terá início com a lavratura do auto de constatação** de infração ambiental por determinação de autoridade competente. (Grifei).

Ademais, cabe esclarecer que é entendimento consolidado desta Procuradoria que, no curso do processo administrativo, só corre a prescrição intercorrente (a qual não se configurou no caso em análise, conforme mostrado acima). Nesse contexto, vale citar o seguinte trecho do Parecer nº 01/2011-RT, da lavra do i. Procurador do Estado Raul Teixeira, que, apesar da diferença terminológica ao considerar o prazo de cinco anos como decadencial, afirma que tal prazo fica paralisado durante andamento do processo administrativo:

Nesse diapasão temos que a apuração das infrações é direito potestativo (direito subjetivo de sujeição) da Administração, sujeito, portanto, a prazo decadencial de 5 (cinco) anos, contado da prática do suposto ato infracional cometido pelo administrado, **interrompendo-se com a instauração do processo, a partir da intimação válida do acusado, não correndo, então, qualquer prazo até a constituição definitiva do crédito não tributário**, salvo em caso de paralisação por mais de 3 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho (...) (Grifei)

Interessante a explicação de Bruno Lemos Rodrigues, citado no Parecer nº 01/2011-RT, sobre a justificativa de não transcorrer o prazo da prescrição quinquenal durante andamento do processo administrativo:



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

Enquanto durar o processo administrativo não corre prazo de **prescrição administrativa** nem de prescrição judicial *porque a Administração não está inerte, mas apenas está obedecendo ao princípio da ampla defesa, oportunizando-a ao administrado, e com isso não pode ser prejudicada*, exceto se o processo ficar paralisado por sua desídia, caso em que incide a prescrição administrativa intercorrente (...) ⁷ (Grifei)

Portanto, diante da lavratura tempestiva do auto de constatação e a consequente interrupção do prazo de prescrição *quinquenal* durante andamento do processo administrativo (além de não ter ocorrido, *in casu*, a prescrição *intercorrente*), não merece prosperar a alegação da Recorrente de ocorrência de prescrição *quinquenal*.

Ademais, não houve qualquer comprovação de que a Recorrente não incorreu em violação ao artigo 84 da Lei Estadual nº 3.467/2000, devendo, pois, ser mantido o Auto de Infração nº SUPBIGEAI/00136464.

III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) O recurso é cabível e tempestivo, haja vista estar em consonância com as regras previstas no artigo 25 da Lei Estadual nº 3.467/2000 e Decreto Estadual nº 41.628/2009, em vigor à época;
- (ii) Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência e procedimento, devido processo legal e o princípio do contraditório e ampla defesa;
- (iii) Considerando que a prescrição *quinquenal* se interrompe durante o andamento do processo administrativo (além de não ter ocorrido, *in casu*, a prescrição *intercorrente*), não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva nos autos

⁷ RODRIGUES, Bruno Lemos, Revista de Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública da IOB nº 06, junho de 2005, págs. 19-20



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

sub examine, porquanto esta autarquia lavrou tempestivamente o auto de constatação para apuração da infração administrativa;

- (iv) As alegações da autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao artigo 84 da Lei Estadual nº 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;
- (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).

Destarte, entendemos **pelo conhecimento do recurso**, opinando, no mérito, **por seu desprovemento**.

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





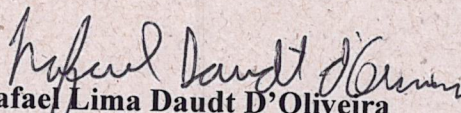
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

VISTO

APROVO o Parecer n° 21/2019-MCA, que entendeu pela não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva no processo administrativo n° E-07/503.058/12 e opinou, portanto, pelo **desprovemento do recurso**.

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

Rio de Janeiro, 14 de maio de 2019.


Rafael Lima Daudt D'Oliveira

Procurador do Estado
Procurador-Chefe do INEA

