



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 junho de 2019.

Parecer nº 26/2019 - ACC

Ref.: Processo: E-07/510.443/2012

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 Castro Indústria e Comércio de Pescados Ltda., por *"iniciar instalação de atividade sem licença de instalação, infringindo o artigo 83¹ da Lei 3.467/2000"*.

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SUPBIGCON/01004255 (fl. 02). Ato contínuo emitiu-se o mencionado Auto de Infração nº SUPBIGEAI/00137550, que aplicou a sanção de "Multa Simples" no valor de R\$ 14.867,21

¹ Art. 83 - Dar início à instalação de qualquer atividade ou testar qualquer equipamento sem possuir licença de instalação, quando esta for exigível, salvo se a demora na obtenção de licença não puder ser atribuída ao empreendedor:

Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), se o infrator for pessoa jurídica.





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

(quatorze mil oitocentos e sessenta e sete reais e vinte e um centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 10/12).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 29 decisão do Vice-Presidente do Inea que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (fls. 14/27).

A autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 25/10/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo (fls. 39/40) em 08/11/2018.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado, a Autuada alega que, *"tendo em vista que o ato infracional descrito no Auto de Infração nº SUPBIGEAI/00137550 foi praticado em 20/08/2012 e que a notificação em referência foi emitida em 01/11/2017 e recebida pelo autuado em 25/10/2018, 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 nº 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 (art. 25).

Considerando que a Notificação nº SUPBIGNOT/01085811 (fl. 35) foi recebida em 25/10/2018, considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 08/11/2018 (fls. 39/40). *Amu*



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 20/08/2012 e 13/09/2012, respectivamente, aplicam-se os seguintes dispositivos do Decreto nº 41.628/2009, antes da alteração dada pelo Decreto nº 45.430/2015:

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

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

servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e pelos demais servidores indicados pelo Regimento Interno.

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;

II - pela Coordenadoria de Fiscalização, nos demais casos previstos na legislação aplicável.

No que tange à competência para julgamento da impugnação, que ocorreu em 09/02/2015, aplica-se o Decreto 41.628/2009 antes da alteração dada pelo Decreto 46.037/2017:

Art. 62- As impugnações apresentadas, no prazo de 15 dias contados da intimação, contra os autos de infração serão apreciadas e decididas:

I - pelo Vice Presidente, no caso de autos de infração lavrados por imposição de advertência, multas e apreensão;

II - pelo CONSELHO DIRETOR, no caso dos autos de infração lavrados no caso de imposição de destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, suspensão parcial ou total das atividades, interdição do estabelecimento e restritiva de direitos.

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;

II - pela CECA, no caso das decisões proferidas pelo Conselho Diretor.

Parágrafo Único - Não será admitido recurso hierárquico improprio ao Secretário de Estado.

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. *Hmm*



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 no caso concreto

A Recorrente alega incidir a prescrição quinquenal para a ação punitiva da administração pública, concluindo pelo cancelamento da sanção administrativa aplicada.

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:

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

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

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.

(Grifou-se)

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 na prescrição intercorrente no presente caso. Isso porque, compulsando os autos, pode-se perceber que houve diversas movimentações no processo, dentre elas a apresentação da impugnação em 07/11/2012, a análise da impugnação em 09/02/2015, o despacho da Chefe de Gabinete da Vice-Presidência do Inea em 16/10/2015 e a emissão da Notificação nº SUPBIGNOT/01055811 em 01/11/2017, esta recebida pela Autuada em 25/10/2018. Ou seja, o procedimento administrativo, em nenhum momento, ficou "paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho". *Hean*

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

Ademais, cabe esclarecer que é entendimento consolidado desta Procuradoria que, no curso do processo administrativo, só ocorre a prescrição intercorrente (a qual não se configurou no caso em análise, conforme esclarecido 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 (...) (Grifou-se)

Desta forma, apenas para ilustrar os dizeres do i. Procurador, o prazo quinquenal, para apuração da infração constatada pelo Inea, foi interrompido quando da lavratura do Auto de Constatação nº SUPBIGNOT/01004255 na data de 20/08/2012 e efetivado no momento da intimação válida do acusado, que ocorreu em 13/09/2012.

Cabe destacar ainda, interessante 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:

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 (...) (Grifou-se)

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

Portanto, diante da constatação da infração administrativa e, conseqüentemente, da lavratura do auto de constatação - com a devida intimação do autuado, que iniciou⁸ o processo administrativo apuratório, uma vez que não restou configurada a prescrição intercorrente (paralisação, pendente de julgamento ou despacho, por mais de três anos) no trâmite do presente processo, não há que se falar em prescrição quinquenal.

Por fim, como não houve qualquer comprovação de que a Recorrente não incorreu na transgressão do artigo 83 da Lei Estadual nº 3.467/2000, deverá ser mantido o Auto de Infração nº SUPBIGEI/00137550.

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 os atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência e procedimento, devido processo legal e com os princípios do contraditório e da ampla defesa;
- (iii) É o entendimento consolidado desta Procuradoria que, no curso do processo administrativo, só ocorre a prescrição intercorrente, o qual não se configurou no caso em análise, uma vez que não houve a paralisação do presente processo, pendente de julgamento ou despacho, por mais de três anos;
- (iv) Considerando que a prescrição quinquenal se interrompe durante o andamento do processo administrativo, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva nos autos *sub examine*, porquanto esta autarquia

⁸ Art. 12 da Lei nº 3.467/2000 – 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.



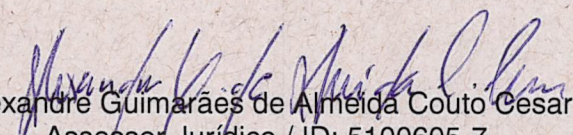
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

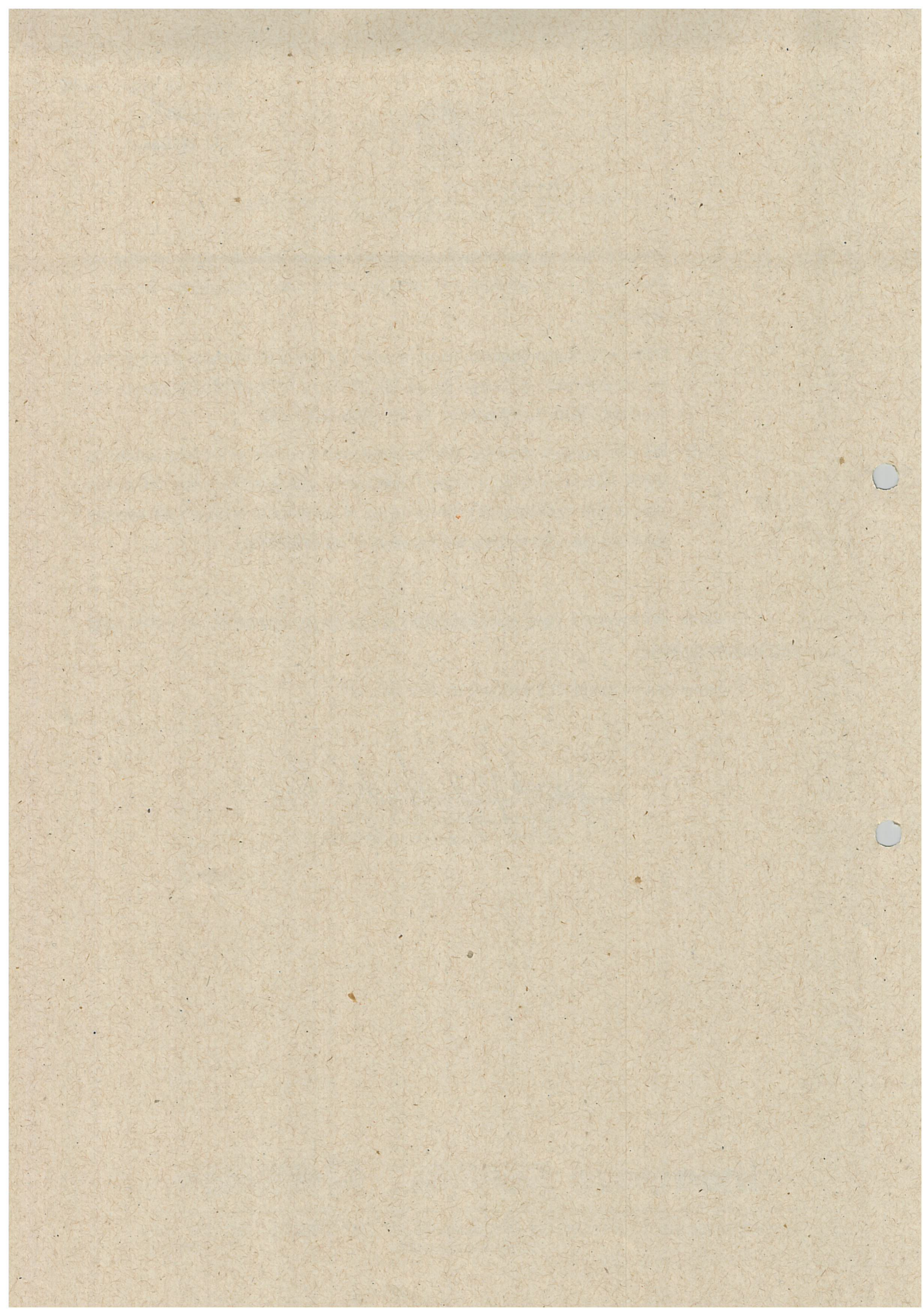
lavrou o auto de constatação para apuração da infração administrativa no mesmo dia da constatação da infração, tendo sido devidamente intimado o autuado;

- (v) Como não houve qualquer comprovação de que a Recorrente não incorreu na transgressão do artigo 83 da Lei Estadual nº 3.467/2000, deverá ser mantido o Auto de Infração nº SUPBIGEAI/00137550;
- (vi) 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 **pelo conhecimento do recurso**, opinando, no mérito, **por seu desprovimento**.

É o parecer que submeto à apreciação de V.Sa., s.m.j.


Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar
Assessor Jurídico / ID: 5100605-7
GEDAM / Procuradoria do INEA





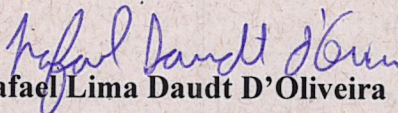
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

VISTO

APROVO o Parecer nº 26/2019-ACC, que entendeu pela não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva no processo administrativo nº E-07/510.443/2012 e opinou, portanto, pelo **desprovemento do recurso**.

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

Rio de Janeiro, 13 de junho de 2019.


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

