



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

PARECER Nº 72/2025/INEA/GERDAM

PROCESSO Nº E-07/002.8117/2017

Parecer nº 32/2025 – LDQO – Gerdam/Proc/Inea [\[1\]](#)

ANÁLISE DA LEGALIDADE DO
PROCESSO DE APURAÇÃO DE
INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA
AMBIENTAL. LEI ESTADUAL Nº
3.467/2000. TEMPESTIVIDADE DO
RECURSO. SUGESTÃO PELO SEU
DESPROVIMENTO.

I. RELATÓRIO

I.1 Histórico do processo

O presente processo administrativo trata da apuração de infração administrativa ambiental em face da Carrocerias São Pedro Comércio e Indústria Ltda., inaugurada pela emissão do Auto de Constatação Selsulcon/01016644 (52346174 - fl. 03), em 04/05/2017.

Ato contínuo, emitiu-se, em 11/10/2017, o Auto de Infração – AI Supsuleai/00149128 (52346174 - fl. 21) com base no artigo 86 da Lei Estadual nº 3.467/2000, que aplicou a sanção de multa simples no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Inconformada, a autuada apresentou impugnação ao AI (52346174 – fls. 23/43).

I.2 Da decisão da impugnação

O Diretor da Diretoria de Pós-Licença e Fiscalização Ambiental – Dirpos acolheu o parecer do Serviço de Impugnação a Autos de Infração (52346174 – fls. 54/57) e indeferiu a impugnação (52346174 – fl. 58).

A empresa foi notificada da decisão e apresentou recurso administrativo.

I.3 Das razões recursais da autuada

No recurso interposto ao doc. 60806073, a autuada alegou, em síntese, que: **(i)** ocorreu a prescrição da pretensão punitiva e da intercorrente, com base, respectivamente, no art. 206, § 5º, inciso I, do Código Civil e no art. 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.873/1999; **(ii)** “a advertência seria a pena mais adequada ao caso concreto (...)”, motivo pelo qual requereu a substituição da sanção de multa por advertência; e **(iii)** houve desproporcionalidade na aplicação da multa.

Subsidiariamente, solicitou, nos termos do art. 2º, § 4º, da Lei Estadual nº 3.467/2000, a conversão da sanção de multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, e comprometeu-se a promover o plantio de espécies nativas em áreas

vizinhas à afetada, sob a orientação deste Instituto.

Por fim, na hipótese de não lograr êxito nos pedidos acima, a autuada solicita o “(...) reajuste da multa para no máximo 50% da quantia fixada, ou seja, que não supere R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais)”.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Preliminarmente

II.1.1 Da tempestividade do recurso

A Lei Estadual nº 3.467/2000[2] 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.

A autuada tomou ciência da decisão de indeferimento da impugnação por meio da Notificação nº 54551719 (54551719), recebida em **11/09/2023** (60420537).

Assim, observado que a contagem do prazo recursal para o presente caso se dá em dias úteis, conforme art. 28, § 1º, inciso I, da Lei Estadual nº 3.467/2000 [3], considera-se tempestivo o recurso protocolado em **25/09/2023** (60806186), no 10º (décimo) dia do prazo.

II.1.2 Da competência para a prática dos atos de fiscalização e julgamento do recurso

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, aplicam-se as regras do Decreto Estadual nº 41.628/2009 e Decreto Estadual nº 46.619/2019[4], bem como as do Decreto Estadual nº 48.690/2023, que revogou o decreto anterior.

Por se tratar da aplicação do direito intertemporal, são respeitados os atos processuais praticados e situações jurídicas consolidadas na vigência da norma revogada, de modo que a recente norma incidirá nos processos em curso, conforme prevê o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[5].

Isso posto, os atos administrativos – auto de constatação, auto de infração, decisão quanto à impugnação – que compõem o presente processo estão em consonância com as regras legais aplicáveis. Na sequência, após análise e manifestação desta Procuradoria, o recurso interposto pela autuada será submetido ao Condir, autoridade competente para julgamento, de acordo com o art. 34, inciso III, do Decreto Estadual nº 48.690/2023.

II.2 Da prejudicial de mérito

II.2.1 Da não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e da intercorrente

A recorrente alega a ocorrência de prescrição quinquenal com base no art. 206, § 5º, inciso I, da Lei nº 10.406/2002 – Código Civil, uma vez que esse dispositivo estabelece o prazo de 5 (cinco) anos para a cobrança de dívidas constantes de instrumento público ou particular. Também suscitou a incidência da prescrição intercorrente com fundamento no art. 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.873/1999[6].

Quanto à argumentação da autuada, ressalta-se que o processo administrativo estadual de apuração de infração administrativa ambiental é regido pelas normas de direito público, em especial pela Lei nº 3.467/2000 – que trata das sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente – e, de forma subsidiária, pela Lei nº 5.427/2009 – que estabelece normas sobre atos e processos administrativos.

Nesse sentido, o art. 74 da Lei Estadual nº 5.427/2009 estabelece que “*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*”.

Assim, praticada uma infração ambiental, a Administração Pública tem o prazo de 5 (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 disposto no artigo 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.

Além da prescrição quinquenal, no § 1º do referido art. 74 foi determinado 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 requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso*".

Dessa maneira, 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.

Os prazos prescricionais de cinco anos (prescrição da pretensão punitiva) e de três anos (prescrição intercorrente) são relativamente autônomos. Deflagrado o processo apuratório, a pretensão punitiva da Administração Pública somente é extinta com a paralisação 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, conforme entendimento exarado por esta Procuradoria e vistado pela Procuradoria Geral do Estado nos autos SEI-070002/015486/2023.

No presente caso, extrai-se dos autos que o procedimento foi inaugurado dentro do prazo para o exercício da pretensão punitiva, não permanecendo paralisado por mais de 3 (três) anos, uma vez que foram realizados os seguintes atos/procedimentos indispensáveis à apuração da infração administrativa ambiental:

- Lavratura do AC Selsulcon/01016644 (52346174 - fl. 03), em **04/05/2017**;
- Emissão do AI Supsuleai/00149128 (52346174 - fl. 21), em **11/10/2017**;
- Aviso de Recebimento positivo, referente à entrega do AI (52346174 - fl.47), em **14/12/2017**;
- Impugnação da autuada (52346174 – fls. 23/43), em **27/12/2017**;
- Manifestação técnica acerca da impugnação (52346174 – fls. 49/52), em **23/01/2018**;
- Parecer do Serviço de Impugnação a Autos de Infração (52346174 – fls. 54/57), em **06/01/2021**;
- Decisão de indeferimento da impugnação proferida pelo Diretor da Dirpos (52346174 – fl. 58), em **27/02/2023**;
- Recurso da autuada (60806073 e 60806186), em **25/09/2023**; e
- Despacho da área técnica acerca do recurso (78185680), em **04/07/2024**.

Portanto, a pretensão punitiva foi exercida dentro do prazo estabelecido na norma e o processo não permaneceu sem impulso oficial ou ato que visasse à apuração do ilícito por período superior a 3 (três) anos, **razão pela qual não se configura a prescrição da pretensão punitiva (cinco anos), tampouco a prescrição intercorrente.**

II.3 Do mérito

II.2.1 Da subsistência do auto de infração

A recorrente foi autuada pela prática da infração administrativa ambiental tipificada no art. 86 da Lei Estadual nº 3.467/2000:

Art. 86. Dar prosseguimento a operação de qualquer atividade depois de vencido o prazo de validade da respectiva licença de operação, salvo se já tiver sido protocolizado o respectivo pedido de renovação de licença:

Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 300,00 (trezentos reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), se o infrator for pessoa jurídica.

De acordo com a descrição da infração contida no AI Supsuleai/00149128 (52346174 - fl. 21), a empresa prosseguiu com atividade de fabricação de carrocerias automotivas depois de vencido o prazo de validade da Licença de Operação – LO IN019195 (52346174 - fls. 15/17), emitida em 21/03/2012.

No Relatório de Vistoria nº 1578/17 (52346174 - fls. 5/8), datado de 04/05/2017, o Serviço de Licenciamento e Fiscalização da Superintendência Regional Baixo Paraíba do Sul – atual Supbap – expôs o seguinte ponto:

A validade da LO Nº IN019195 expirou em 21/03/2017 e a empresa requereu a renovação apenas em 14/02/2017 (conforme requerimento às fls. 118 e 119 e guia paga à fl. 122), fora do prazo de 120 dias, definido na condição de validade 4 da referida licença, não sendo portanto válido o pedido de renovação da mesma. Tendo em vista que **no dia da vistoria a LO Nº IN019195 já tinha o prazo de validade expirado** e comprovando-se a atividade em operação, conforme fotos no anexo, **configurou-se a operação de atividade sem licença** - SELSULCON/01016644. (grifou-se)

Como visto anteriormente, a autuada alegou em seu recurso (60806073) que: **(i) “a advertência seria a pena mais adequada ao caso concreto (...)”**, motivo pelo qual requereu a substituição da sanção de multa por advertência; e **(ii) teria ocorrido desproporcionalidade na aplicação da multa**. A recorrente ainda solicitou o “(...) *reajuste da multa para no máximo 50% da quantia fixada, ou seja, que não supere R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais)*”.

Na análise do recurso, o Serviço de Fiscalização e Monitoramento - Servmbap relatou que “*não há nenhum aspecto técnico a ser analisado*” (78185680). Contudo, na manifestação técnica sobre a impugnação (52346174 - fls. 49/51), a Superintendência já havia opinado pelo indeferimento da defesa, destacando, em síntese, que:

- (i) Ao contrário do que alega o impugnante, a Licença de Operação Nº IN019195, as fls. 15 a 17, traz em sua condição de validade específica 4, in verbis: 4 - requerer a renovação desta licença no mínimo 120 dias antes do vencimento do seu prazo de validade; (...)**
- (ii) Portanto, se a condição de validade 4, da Licença de Operação LO Nº IN019195, não foi respeitada, não se pode aplicar o disposto no art. 27 do Decreto Estadual nº 44.820/14, a saber, a prorrogação automática do prazo de validade da licença após a expiração do mesmo, tendo-se, por consequência, a perda da validade da licença quando da expiração do prazo de validade da mesma;**
- (iii) O prosseguimento da operação da atividade, depois de vencido o prazo de validade da respectiva licença de operação, foi constatado conforme trecho do Relatório de Vistoria nº SELSULRVT 1578/17. (grifou-se)**

Em complementação ao exposto pela área técnica, no que se refere à alegação de que “*a advertência seria a pena mais adequada (...)*”, cabe aos agentes do Inea a aferição da sanção administrativa aplicável, diante da constatação da prática de infração administrativa ambiental (art. 58 do Decreto Estadual nº 48.690/2023[7]). Em mesmo sentido, inexistente previsão legal que ampare o pedido da autuada de substituição da sanção de multa por advertência.

Além disso, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é uniforme quanto à desnecessidade de advertência para a aplicação da penalidade de multa[8]. Esse entendimento também é aplicado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF2[9].

Dessa maneira, considerando **(i)** a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, **(ii)** a constatação da operação de atividade com a LO IN019195 vencida no momento da vistoria; e **(iii)** o fato de a infração em comento ser de natureza formal, que se consuma com a mera

conduta da autuada de operar atividade com instrumento de controle ambiental vencido, razão pela qual inexistia necessidade de comprovação do dano ambiental, **entende-se pela subsistência da autuação**.

Em relação à suposta desproporcionalidade do valor da multa e ao pedido de seu reajuste para, no máximo, 50% (cinquenta por cento) da quantia fixada, em que pese não ser atribuição desta Procuradoria, trata-se de atribuição do Condor[10], os agentes do Inea se basearam nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que norteiam o poder de polícia da Administração Pública, para a escolha da penalidade adequada à conduta, sendo certo que o valor atribuído à infração se situa entre os limites previstos no art. 86 da Lei Estadual nº 3.467/2000.

Verifica-se ainda que o valor da multa já foi revisto pela área técnica, antes da lavratura do auto de infração, conforme relato de reunião anexado à fl. 20 do doc. 52346174.

II.3.2 Da possibilidade de conversão da multa

De acordo art. 101 da Lei Estadual nº 3.467/2000, as multas ambientais aplicadas pelo órgão ambiental competente "*poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de Estado do Ambiente e Sustentabilidade ou da autoridade a quem ele delegar, obrigando-se o infrator à adoção de medidas específicas para fazer cessar a degradação ambiental, sem prejuízo das demais medidas necessárias ao atendimento das exigências impostas pelas autoridades competentes*".

O § 6º do precitado dispositivo legal estabeleceu que "*o termo de compromisso ambiental poderá estipular a conversão parcial ou total das multas aplicadas em serviços de interesse ambiental ou na realização de obras de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, sem prejuízo das medidas previstas no caput deste artigo*".

Nesse quadrante, o Decreto Estadual nº 47.867/2021 regulamentou o Programa Estadual de Conversão da Multa Administrativa. A intenção do decreto foi estimular a resolução de pendências decorrentes de multas ambientais, visando à tutela adequada e não contenciosa do meio ambiente e ao encerramento dos respectivos processos administrativos (art. 1º).

Após a edição do decreto, a Resolução Seas nº 202/2024 estabeleceu critérios para apreciação do pedido de conversão da multa. Entre eles, ficou estabelecido o valor mínimo do pedido de conversão, que não pode ser inferior R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), depois da correção monetária e aplicação do desconto (inciso VII do art. 3º):

Art. 3º O pedido de conversão de multa ambiental, entre outras razões, será **indeferido** nas seguintes hipóteses:

I - a infração ambiental:

a) resultou em morte humana; ou

b) foi praticada mediante o emprego de meios cruéis contra animais.

II - encerramento do prazo de tratativas do TAC, nos termos do art. 5º, §§ 4º e 5º, do Decreto 47.867/2021;

III - inadmissão pelo Conselho Diretor do Instituto Estadual do Ambiente de projeto a ser implementado por meios próprios e escolhido pelo autuado;

IV - inexecução, pelo autuado, de TAC de conversão anterior e de outros compromissos ambientais;

V - desatendimento injustificado, pelo autuado, dos atos de comunicação expedidos pelo órgão ambiental; e

VI - a adoção de condutas manifestamente protelatórias do autuado ao longo das tratativas do TAC;

VII - O valor de conversão (corrigido monetariamente e com o desconto) seja inferior a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), podendo o requerente somar, para fins de atingimento desse limite, o valor de outras multas que lhe foram imputadas; (grifou-se)

No caso concreto, o valor da multa do AI Supsuleai/00149128 (52346174 - fl. 21) é de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Cumpre destacar que esse valor não está corrigido e não foi realizada aplicação do desconto.

Desse modo, deve a área técnica realizar o cálculo do valor antes da análise do pedido. No caso desse valor ser inferior a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), recomenda-se o indeferimento do pedido, com fulcro no inciso VII do art. 3º da Resolução Seas nº 202/2024.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

1. o recurso administrativo é cabível e tempestivo;
2. considerando a legislação aplicável, os atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência, procedimento, devido processo legal, contraditório e ampla defesa;
3. a pretensão punitiva foi exercida dentro do prazo estabelecido na norma e o processo não permaneceu sem impulso oficial ou ato que visasse à apuração do ilícito por período superior a 3 (três) anos, razão pela qual não se configura a prescrição da pretensão punitiva (cinco anos), tampouco a prescrição intercorrente;
4. restou comprovada a violação ao art. 86 da Lei Estadual nº 3.467/2000, diante da constatação da operação de atividade com a LO IN019195 vencida no momento da vistoria;
5. subsiste o Auto de Infração Supsuleai/00149128;
6. em relação ao pedido de conversão da multa administrativa, deve a área técnica realizar o cálculo do valor da multa antes da análise do pedido. No caso desse valor ser inferior a R\$ 15.000,00 (após a soma do valor de outras multas imputadas ao autuado, correção monetária e aplicação do desconto previsto no art. 13 do Decreto Estadual nº 47.867/2021), recomenda-se o indeferimento do pedido, com fulcro no inciso VII do art. 3º da Resolução Seas nº 202/2024; e
7. registre-se que conforme o art. 2º, §10º, da Lei Estadual nº 3.467/2000, “*independente da aplicação de quaisquer sanções, o infrator será obrigado a reparar ou indenizar os danos ambientais por ele causados*”.

Dessa maneira, entendemos pelo **conhecimento** do recurso, opinando, no mérito, por seu **desprovimento**.

Ressalta-se que o valor da multa, conforme art. 13, § 3º, do Decreto Estadual nº 47.867/2021, deve ser atualizado "*com base na Ufir/RJ, a partir da data da lavratura do auto de infração ou da decisão que tenha alterado o seu valor*".

Por fim, na hipótese de indeferimento do recurso, recomenda-se que o diretor do órgão responsável pela apuração da infração (Diretoria de Pós-Licença ou Superintendência) certifique, por meio de despacho, o **trânsito em julgado (término)** do presente processo administrativo, o qual ocorrerá na data da ciência da autuada acerca da decisão de indeferimento do Condir. O despacho tem como objetivo determinar o término da apuração da infração administrativa ambiental, configurando, assim, o termo inicial da prescrição da pretensão executória e o início da contagem dos 5 (cinco) anos para eventual aplicação da agravante de reincidência, conforme art. 10, inciso I, da Lei Estadual nº 3.467/2000.

Restitua-se à **Diretoria das Superintendências Regionais - Dirsup**, para ciência e adoção das medidas necessárias à continuidade do procedimento administrativo.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

[2] “**Art. 25.** Da decisão que apreciar a impugnação ao auto de infração, poderá o infrator interpor recurso para o órgão próprio do Instituto Estadual do Ambiente INEA ou, quando assim estabelecido em Regulamento, para o órgão próprio ou para o titular da Secretaria de Estado do Ambiente, no prazo de 15 (quinze) dias contados da intimação, nos termos do art. 14 desta Lei. (Redação dada ao artigo pela Lei nº 5.101, de 04.10.2007, DOE RJ de 05.10.2007)”.

[3] “**Art. 28.** Na contagem dos prazos estabelecidos neste Capítulo exclui-se o dia do começo, incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Os prazos expressos em dias contar-se-ão:

I - em dias úteis quando for o caso de impugnar, recorrer, falar nos autos e, em geral, cumprir providência processual; (...) (Redação dada pela Lei Estadual nº 9.789/2022)”.

[4] O Decreto Estadual nº 41.628/2009 foi revogado, em 03/04/2019, pelo Decreto Estadual nº 46.619/2019, o qual foi revogado, em 15/09/2023, pelo Decreto Estadual nº 48.690/2023.

[5] **Art. 6º** A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

[6] Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta.

[7] Estabelece o novo regulamento e altera, sem aumento de despesa, a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – Inea.

[8] REsp 1263952/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Dje em 30/10/2019.

[9] TRF2 – AC: 0005742-89.2013.4.02.5001, Rel. José Antonio Neiva, Sétima Turma Especializada, Data de Julgamento: 27/04/2018, Data de Publicação: D.E 07/05/2018.

[10] “**Art. 62.** No julgamento de impugnações e recursos que tiverem por objeto a aplicação de multa, o valor cominado no auto de infração poderá ser aumentado ou diminuído, de ofício, pela autoridade competente, desde que motivadamente. (Redação dada pelo Decreto n. 48.690/2023)”.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 05/06/2025, às 14:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#) e no art. 4º do [Decreto nº 48.013, de 04 de abril 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 **101668090** e o código CRC **E1334C85**.