



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, 06 de fevereiro de 2019.

Parecer nº 13/2019 - GTA

Ref.: Processo: E-07/504733/2012

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

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Owens-Illinois do Brasil, imposta com fundamento no artigo 61, §1º, inciso V, da Lei 3.467/2000, “*por lançar resíduos líquidos e oleosos em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos*” (Auto de Infração nº COGEFISEAI/00143604 – fl. 11).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº GELINCON/01003043 (fl. 02). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00143604 (fl. 11), com base no artigo 61, §1º, inciso V, da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de “Multa” no valor de R\$ 16.063,39 (dezesesseis mil e sessenta e três reais e trinta e nove centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 19/23).





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. 47 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 15/10/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo em 18/10/2018.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. 66/72, a Autuada alega, em síntese, que: (i) ocorreu a prescrição intercorrente do procedimento administrativo, em razão da paralisação do procedimento por mais de 03 anos; e (ii) negativa dos fatos imputados, sob o fundamento da inexistência da poluição alegada.

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).

Sendo assim, e levando-se em consideração que a Notificação nº 01098165 (fl. 52) foi recebida em 15/10/2018 (fl. 52 verso), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 18/10/2018 (fls. 66/72).





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 41.628/2009 com as alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 46.037/2017, provenientes da deslegalização promovida pelo artigo 13¹ da Lei 3.467/2000. Contudo, tendo em vista que os atos que compõem o presente processo foram praticados na vigência do Decreto 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos seguintes termos:

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.

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.

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 dos autos de infração lavrados no caso de 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

¹ Redação incluída pelo art. 27 da Lei 5.101/2007, *in verbis*:

Art. 27 - Os artigos 13, 25, 29 e 30, da Lei nº 3.467, de 14 de setembro de 2000, que fica acrescida de um artigo 24-A, passam a vigorar com a seguinte redação, modificando-se ainda o título da Seção IV do Capítulo II:

Art. 13 - O auto de infração será lavrado com base no auto de constatação e nos demais elementos do processo, pelo servidor ou órgão próprio do Instituto Estadual do Ambiente – INEA ou, quando assim estabelecido em Regulamento, pelo órgão próprio ou pelo titular da Secretaria de Estado do Ambiente.

Parágrafo único – (...)

(...)

II – o prazo para interposição de impugnação;

(...)





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

do produto, embargo de obra ou atividade, suspensão parcial ou total das atividades, interdição do estabelecimento e restritiva de direitos.

Art. 63- 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 Vice-Presidente;
- II - pela CECA, no caso das decisões proferidas pelo Conselho Diretor.

Assim, considerando a legislação estadual, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com a legislação em vigor, eis que o recurso foi apresentado ao Condir, autoridade competente para decidir sobre o recurso ora analisado.

2.2 – Da prejudicial de mérito: Ausência de Prescrição

No que se refere à prescrição aludida pela Autuada é cediço que na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte.² A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono da causa durante o processo é denominada prescrição³.

A pretensão para a Administração Pública estadual do Rio de Janeiro exercer o seu poder de polícia sancionatório sobre os particulares é sujeita ao prazo de cinco anos, contado da prática do ato, nos termos do art. 74 da Lei 5.427/2009, a saber:

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:

² ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.p. 772.





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

- 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.

Nota-se que o parágrafo primeiro deste artigo introduz a **prescrição intercorrente** para o procedimento administrativo **paralisado há mais de três anos**, pendente de julgamento ou despacho. Segundo Arruda Alvim, *"a prescrição intercorrente é aquela relacionada com o desaparecimento da proteção ativa, no curso do processo, ao possível direito material postulado, expressado na pretensão deduzida: quer dizer, é aquela que se verifica pela inércia continuada e ininterrupta no curso do processo por segmento temporal superior àquele em que ocorre a prescrição em dada hipótese"*⁴.

In casu, verifica-se que o argumento relativo à prescrição intercorrente não merece prosperar, já que pela análise dos autos constata-se que o processo nunca esteve paralisado por mais de três anos.

Ao contrário do que alega a Autuada, verifica-se que após a emissão do auto de constatação foram efetuadas movimentações próprias da dinâmica do presente processo administrativas, tal como valoração da penalidade de multa (fl. 10), datada de 24/05/2014:

Nota-se, portanto, que não há que se falar em prescrição no caso em tela.

2.3 – Do Mérito

2.3.1 – Da subsistência do auto de infração

No que se refere ao argumento de inoccorrência da infração, observa-se que tal negativa dos fatos imputados é despida de fundamento. 

⁴ ALVIM, Arruda. *Da prescrição intercorrente*. In: CIANCI, Mirna (Coordenadora). *Prescrição no Novo Código Civil uma análise interdisciplinar*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006, pg.34.





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

Como é cediço, os atos administrativos gozam de presunção de legalidade, ou seja, da sua conformação com ordem jurídica. Disso decorre uma presunção – relativa - de veracidade dos fatos narrados no ato administrativo, devendo as informações veiculadas serem admitidas como verdadeiras até prova em contrário⁵.

José dos Santos Carvalho Filho explica os fundamentos da característica de legitimidade do ato administrativo, a saber:

*“Vários são os fundamentos dados a essa característica. O fundamento precípuo, no entanto, reside na circunstância de que se cuida de atos emanados de agentes detentores de parcela do Poder Público, imbuídos, como é natural, do objetivo de alcançar o interesse público que lhes compete proteger. Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legitimidade, permitindo-se que a todo momento sofressem algum entrave aposto por pessoas de interesses contrários. Por esse motivo é que se há de supor que presumivelmente estão em conformidade com a lei”.*⁶

Sendo assim, cumpre a autuada provar que os atos administrativos proferidos não estão de acordo com a legislação ambiental em vigor, visto que, caso contrário, a mera alegação de insubsistência de um ato administrativo não é suficiente para descaracterizá-lo. No mesmo sentido são os esclarecimentos do autor Édis Milaré sobre a característica da responsabilidade administrativa ambiental, vejamos: -

*“Portanto, em virtude desse atributo, na hipótese de se alegar a nulidade do ato, sob a eiva da ilegalidade, o ônus da prova fica com o suposto infrator, a quem incumbe desconstituir o auto de infração, demonstrando estarem ausentes os pressupostos jurídicos da responsabilidade administrativa”.*⁷

⁵ GUEDES, Demian. *A presunção de veracidade e o estado democrático de direito: uma reavaliação que se impõe*. In: _____, *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008; pg. 245.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2009. p. 116/117.

⁷ MILARÉ, Édis. *DIREITO DO AMBIENTE: A Gestão Ambiental em foco: Doutrina: Jurisprudência. Glossário*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009; p. 890.





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

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro também entende desta forma. Confira:

Ementa: Agravo de instrumento. Ação anulatória de multa por infração administrativa ambiental caracterizada por "poluir o solo por lançamento de resíduos sólidos ou líquidos". Ausência dos requisitos necessários à concessão da tutela de urgência. **A infração administrativa ambiental restou apurada em processo administrativo próprio, assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, no qual se evidenciou a poluição do solo causada pela disposição inadequada de resíduos sólidos a partir de auto de constatação lavrado por agente fiscalizador. A impugnação apresentada no mencionado procedimento ambiental não requereu diligências ou perícia, não havendo nos autos qualquer elemento idôneo a afastar a presunção de legitimidade do ato administrativo.** Assim, não se mostra plausível, em cognição sumária, suspender a exigibilidade da sanção aplicada. Recurso desprovido. (TJRJ - Agravo de Instrumento nº 0051243-51.2018.8.19.0000. Rel. Des(a). MARIA LUIZA DE FREITAS CARVALHO - Julgamento: 10/10/2018 - VIGÉSIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL)

Ementa: ANULATÓRIA. MULTA AMBIENTAL. PESCA ILEGAL. **ATO ADMINISTRATIVO (AUTO DE INFRAÇÃO) QUE NÃO TEVE SUA PRESUNÇÃO DE VERACIDADE E FÉ PÚBLICA DESCONSTITUÍDA PELO APELANTE. INFRAÇÃO AMBIENTAL DEVIDAMENTE CARACTERIZADA. SANÇÃO CORRETAMENTE APLICADA PELO ÓRGÃO AMBIENTAL.** APREENSÃO DE PETRECHOS UTILIZADOS PARA PESCA E EMBARCAÇÃO. POSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 25 DA LEI 9.605/98. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. (TJSP; Apelação 0002580-59.2013.8.26.0515; Relator (a): Moreira Viegas; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de Rosana - Vara Única; Data do Julgamento: 21/09/2017; Data de Registro: 25/09/2017)



inea instituto estadual
do ambiente



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

No caso em tela, sustenta a Autuada que o lançamento de resíduo oleoso em galeria pluvial não ocorreu, sob o fundamento de que teria ocorrido mera presunção da infração por parte do agente responsável pela vistoria.

Com efeito, não trouxe a Autuada qualquer prova apta a sustentar a negativa dos fatos narrados. A pretensão de desconstituição da veracidade do auto de infração reduz-se na alegação de simples confusão do agente de fiscalização, a despeito do mesmo ter realizado registro fotográfico da poluição praticada pela autuada. Nesse sentido, a jurisprudência nega a desconstituição da veracidade do ato administrativo com base exclusivamente em meras alegações desacompanhadas de provas.

A violação do artigo 61, §1º, inciso V da Lei Estadual nº 3.467/2000 mostra-se suficiente provada e, portanto, deve permanecer hígida.

Nesses termos, em vista da falta de prova em sentido contrário, não merece prosperar a posição da autuada quanto ao mérito da autuação.

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;
- (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, devidas processo legal e o princípio do contraditório e ampla defesa;



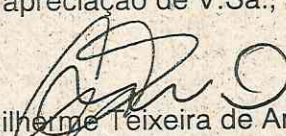


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

- (iii) Não há que se falar em prescrição intercorrente, vista a inoccorrência da alegada paralização do procedimento por 03 anos, tendo em vista a movimentação administrativa observada em fls. 08/10;
- (iv) As alegações da autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao artigo 61, §1º, inciso V 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 consulente, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária” (Art. 34 do Decreto Estadual 41.628/2009).

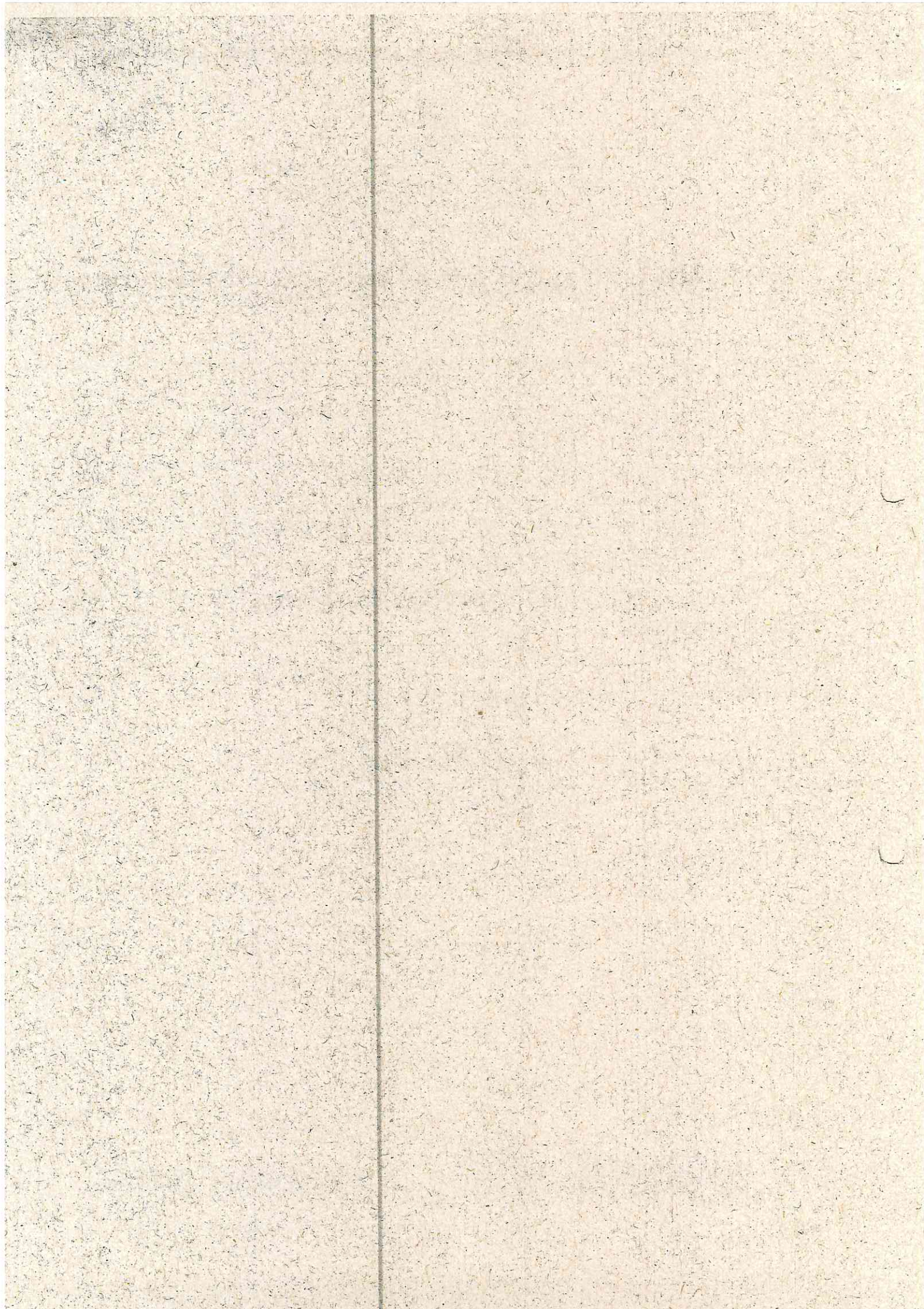
Destarte, entendemos **pelo conhecimento do recurso**, opinando, no mérito, **por seu desprovimento**.

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


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



inea instituto estadual
do ambiente





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 13/2019-GTA, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por OWENS-ILLINOIS DO BRASIL, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu desprovimento.

Devolva-se à **DIPOS**, para adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 7 de fevereiro de 2019.


Rafael Lima Daudt d'Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea



