



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, 22 de maio de 2019.

Parecer nº 18/2019 - ACC¹

Ref.: Processo: E-07/002.7437/2015

Apuração de infração administrativa ambiental.
Intempestividade da Impugnação. Tempestividade do
Recurso. Preclusão. Sugestão pelo indeferimento do
Recurso.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de TRANSPORTES ÚNICA PETRÓPOLIS LTDA., imposta com fundamento artigo 95, da Lei Estadual nº 3.467/2000², por *"dispor inadequadamente resíduos sólidos na empresa, em área sem cobertura e sem identificação"* (Auto de Infração nº SUPPIBEAI/00146166 - fl. 32).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SUPPIBCON/01012477 (fl. 03). Ato contínuo foi emitido o Auto de Infração nº SUPPIBEAI/00146166 (fl. 32), com base no artigo 95 da Lei Estadual nº 3.467/00, que

¹ O presente Parecer contou com a colaboração, na análise jurídica, do residente jurídico João Filipe Figueiredo da Cunha Dantas.

² Art. 95 - Dispor, guardar ou ter em depósito, ou transportar resíduos sólidos em desconformidade com a regulamentação pertinente:

Multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a 200.000.00 (duzentos mil reais).



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

aplicou a sanção de "Multa Simples" no valor de R\$ 6.924,45 (seis mil, novecentos e vinte e quatro reais e quarenta e cinco centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 35/37).

1.2 – Da decisão da Impugnação

Consta à fl. 55 decisão do Vice-Presidente do Inea que deixou de conhecer a impugnação apresentada eis que intempestiva, acolhendo, assim, a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração.

A Autuada foi notificada do teor da decisão da Impugnação em 13/07/2017 (fl. 59), tendo apresentado Recurso Administrativo em 21/07/2017.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. (61/64), a Autuada limita-se a alegar a incompetência do Inea para lavratura do Auto de Infração, nos termos do artigo 17, da Lei Complementar nº 140/2011, para ao final requerer: (i) a extinção do Auto de Infração; e (ii) a conversão das penalidades em compensação, a ser apresentada pelo órgão ambiental.

Finalmente os autos foram remetidos a esta Procuradoria para análise e manifestação, com fundamento no artigo 32, inciso III do Decreto Estadual nº 46.619/2019.

II. 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). *Mau*



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

Proc. E-07/002.7437/2015

Data 26/06/2015 fls.

Rubrica

ID: 2147004-5

A Autuada foi notificada do teor da decisão da impugnação em 13/07/2017 (fl. 59); com isso, considera-se tempestivo o Recurso Administrativo (fls. 61/64), eis que apresentado em 21/07/2017.

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 41.628/2009³, bem como da recente edição do Decreto Estadual nº 46.619/2019, que revogou os Decretos anteriores.

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 Brasileiro⁴.

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 e à análise da impugnação, 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, datado de 20/03/2015, aplica-se o art. 60 do Decreto nº 41.628/2009, antes da alteração realizada pelo Decreto nº 46.037/2017: *Almeida*

³ 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.

⁴ Art. 6º da 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. 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.

No que tange à competência para lavratura do auto de infração, datado de 25/04/2016, aplica-se o art. 61 do Decreto nº 41.628/2009, após a alteração realizada pelo Decreto nº 45.430/2015:

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 - pelas Superintendências Regionais e pelas Diretorias, 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;

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

No que tange à competência para julgamento da impugnação, realizado em 09/06/2017, aplica-se o art. 62 do Decreto nº 41.628/2009, antes da alteração realizada pelo Decreto nº 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 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 do produto, embargo de obra ou atividade, suspensão parcial ou total das atividades, interdição do estabelecimento e restritiva de direitos.

Por fim, conforme esclarecido anteriormente, em atenção ao direito intertemporal, no que tange à competência para julgamento do Recurso Administrativo, aplica-se o art. 61, I, do Decreto nº 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;

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

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

Considerando a legislação estadual em vigor, 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 nº 46.619/2019.

2.1.3 – Da intempestividade da Impugnação

É cediço que na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte⁵.

Assim, cumpre-nos ressaltar que, consoante a nova redação da Lei Estadual nº 3.467/00, determinada pela Lei 5.101/07, o prazo para impugnação ao auto de infração é de 15 dias, contados da data da ciência da autuação, conforme determina a redação do artigo 24-A, *in verbis*:

Art. 24-A – Contra o auto de infração poderá ser interposta impugnação, no prazo máximo de 15 (quinze) dias corridos, contados da data da ciência da autuação (grifo nosso).

Tendo em vista que o recebimento do Auto de Infração ocorreu em 28/10/2016 (fl. 34), ratifica-se a intempestividade da impugnação ofertada em 17/11/2016, eis que o prazo para sua apresentação já havia findado em 16/11/2016.

Correta, portanto, a decisão do Vice-Presidente do Inea que deixou de conhecer a Impugnação apresentada (fl. 61). *Manu*

⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.



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

2.1.4 – Da preclusão das alegações de defesa

Como visto anteriormente, a Autuada não protocolou no tempo legalmente previsto a Impugnação ao Auto de Infração.

Portanto, verifica-se que a matéria do presente processo administrativo encontra-se preclusa. Sobre a preclusão, a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho ensina: “a preclusão, por fim, é instituto eminentemente processual e representa a perda da oportunidade de ser praticado certo ato processual em virtude de o interessado não o ter praticado no período estabelecido”.⁶

Cumprе ressaltar que os prazos extintivos, dentre os quais se inclui a preclusão, têm como fundamento o princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, que se constituem, exatamente, em oferecer à sociedade a crença da imutabilidade e da permanência dos efeitos que as relações jurídicas se propõem a produzir, não podendo, assim, a Administração Pública se desvirtuar da determinação legal e da tutela da legítima confiança depositada pelos administrados nas condutas da Administração.

O Superior Tribunal de Justiça se pronunciou no seguinte sentido na hipótese de impugnação intempestiva em processo administrativo tributário:

TRIBUTÁRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. IMPUGNAÇÃO INTEMPESTIVA. ARTS. 14 E 15 DO DECRETO N. 70.235/72. REVELIA. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO VOLUNTÁRIO. (...)

1. Discute-se nos autos a possibilidade de interposição de recurso voluntário em processo administrativo contra decisão que não conhece da impugnação à notificação de infração, por intempestividade.

2. O Tribunal de origem, soberano das circunstâncias fáticas e probatórias da causa, confirmou a intempestividade da impugnação à notificação da infração, bem como corroborou o entendimento de que a **não apresentação da impugnação no prazo legal configura revelia e impede a instauração da fase litigiosa do processo administrativo, o que justifica o não cabimento do recurso voluntário ao Conselho de Contribuintes.**

3. Depreende-se da interpretação do arts. 14 e 15 do Decreto n. 70.235/72 que a falta da impugnação da exigência, no prazo preconizado de trinta dias, obsta a instauração da fase litigiosa do procedimento administrativo, de maneira a autorizar a constituição definitiva do crédito tributário.

(...)

RJR

⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. São Paulo. Editora Atlas, 2012, P. 956.



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

Recurso especial improvido. (REsp 1240018/SC, STJ/ 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 13/04/2011)

É importante notar que o julgado do STJ acima se fundamentou nos arts. 14 e 15 do Decreto 70.235/72, dispositivos legais específicos do processo administrativo fiscal. Contudo, o entendimento consolidado pelo tribunal superior é aplicável ao presente caso, porquanto a matéria da preclusão é comum ao processo administrativo como um todo. Nesse sentido, vale transcrever o entendimento da i. Procuradora do Estado de Minas Gerais Nilza Aparecida Ramos Nogueira no bojo do Parecer AGE nº 15.160/12:

Em ambos os casos julgados pelo STJ considerou-se a previsão dos arts. 14 e 15 do Decreto 70.235/72. É certo, e vimos afirmando isso em nossas manifestações, que não se aplicam as normas de direito tributário às questões envolvendo multas ambientais, decorrentes do dever de polícia do Estado e com o fim de tutela do meio ambiente. Contudo, aproveita-se o raciocínio feito nos citados julgados especialmente porque **a matéria (tempestividade de defesa/preclusão do direito de se insurgir e prescrição) transcende o ramo do direito tributário.** (Grifo nosso)

Ademais, pode-se afirmar que a fase litigiosa do processo administrativo para aplicação das sanções ambientais previstas na Lei Estadual nº 3.467/2000, em regra, se inicia com a apresentação da impugnação. Isso porque, apesar de o processo administrativo se iniciar com a lavratura do auto de constatação (art. 12, *caput*, da Lei 3.467/00), não há que se falar em *litígio* até que o autuado, por meio da apresentação de sua defesa, refute o auto de infração, espécie de ato administrativo que goza da presunção de legitimidade e veracidade. Nesse contexto, vale citar ensinamento do i. Procurador Federal Daniel Martins Felzemburg:

(...) um processo pode iniciar-se não litigioso e posteriormente converter-se em litigioso. Em geral, o processo administrativo litigioso **surge com a impugnação do administrado contra uma decisão que lhe é desfavorável.**

(...)

Man

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

A violação ao contraditório e a ampla defesa não ocorre abstratamente, mas sim, em cada caso concreto, especificamente **quando inaugurada a fase litigiosa do processo com a impugnação do interessado.**⁷

Portanto, também no âmbito do processo administrativo ambiental, a defesa do autuado por meio da apresentação da impugnação é o procedimento que, em regra, instaura a fase litigiosa. Assim, o entendimento defendido neste processo administrativo no sentido da configuração da preclusão por causa da intempestividade da impugnação está em consonância com a decisão do STJ citada acima, que se fundamentou no art. 14 do Decreto Federal nº 70.235/72⁸ para decidir que "a falta da impugnação da exigência, no prazo preconizado de trinta dias, obsta a instauração da fase litigiosa do procedimento administrativo".

Diante do entendimento de que a impugnação intempestiva configura preclusão, não há que se falar, outrossim, em cerceamento de defesa da autuada, porquanto foi-lhe dada oportunidade de apresentar defesa contra o Auto de Infração nos estritos moldes legais. Nesse contexto, vale citar julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que conclui pela inocorrência de cerceamento de defesa na hipótese de defesa intempestiva:

APELAÇÃO CÍVEL – EXECUÇÃO FISCAL – EMBARGOS À EXECUÇÃO – SENTENÇA QUE JULGOU IMPROCEDENTE O PEDIDO – APELO DO EMBARGANTE – AUSÊNCIA DE AMPARO A PRETENSÃO RECURSAL – INOCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO – (...)

7- O auto de infração é ato administrativo que goza de presunção de veracidade e legitimidade, cabendo ao particular o ônus de invalidá-lo, ilidindo, assim, sua presunção *iuris tantum*, o que não ocorreu no caso em exame, vez que o executado, apelante, foi devidamente cientificado do auto de infração, o que se denota nos autos, com data anterior à inscrição da dívida.

8- Assim, cabia ao apelante o ônus de comprovar suas alegações, **não tendo se desincumbido do referido encargo, deixando de transcorrer *in albis* o prazo sem apresentar qualquer manifestação, devendo assim afastar a alegação de cerceamento de defesa.** (...) (TJ-RJ, Apelação nº 8941)

⁷ FELZEMBURG, Daniel Martins, O Cancelamento Administrativo do Registro Imobiliário como Instrumento de Combate à Grilagem de Terras Públicas, Publicações da Escola da AGU, v. 34 nº 1, fev. 2014/Brasília-DF. p. 55

⁸ O art. 14 do Decreto Federal nº 70.235/72 estabelece: "A impugnação da exigência instaura a fase litigiosa do procedimento."



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

0003875-09.2008.8.19.0061, Quarta Câmara Cível, Relator Des. Sidney Hartung Buarque, julg. 09/11/2011, DJ 10/11/2011) (Grifo nosso)

Além disso, vale ressaltar que o art. 25 da Lei Estadual nº 3.467/00 é claro ao dizer que o infrator pode interpor Recurso Administrativo contra decisão que aprecia a impugnação:

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. (Grifo nosso)

Contudo, a Recorrente em nenhum momento enfrentou a decisão do Vice-Presidente do Inea que deixou de conhecer a impugnação por causa da flagrante intempestividade.

Logo, não existe, *in casu*, qualquer ferramenta da Recorrente para desconstituir a decisão da impugnação, tornar o processo litigioso e, assim, mudar a ocorrência da preclusão.

Em que pese todo o exposto neste tópico no sentido de estarmos diante de caso de preclusão, o poder-dever da Administração Pública de exercer o controle de seus atos em decorrência do princípio da legalidade demanda análise do recurso em questão. Contudo, a análise **limitar-se-á, tão somente, a exercer o controle interno da legalidade dos atos deste Instituto**, atribuição desta Procuradoria, nos termos do artigo 30, I do Decreto Estadual n. 46.619/2019, de modo que a defesa se encontra preclusa e não será analisada matéria que verse sobre o mérito do presente processo administrativo.

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

2.2 – Da análise das questões de legalidade

2.2.1 – Da competência para o licenciamento ambiental

A autuada alega que o Inea “ultrapassou o limite de sua competência quando aceitou a renovação de licença da Recorrente, quando na verdade, deveria tê-lo encaminhado a Secretaria de Meio Ambiente do Município” e sendo assim, “os atos praticados pela Recorrida, não poderiam produzir efeitos, no que tange a autuação”.

Primeiramente, cabe esclarecer que a autuada já possuía uma Licença de Operação – LO nº IN015746, expedida pelo Inea, concedida para “abastecimento, garageamento, manutenção mecânica e pintura de veículos de transporte de passageiros e de carga”.

A referida licença foi emitida em 10/02/2011 e era válida até 10/02/2015, e, de acordo com a condicionante de validade específica da LO nº 4, a renovação deveria ser requerida 120 dias antes de seu vencimento, logo, aproximadamente 4 meses antes, ou seja, 10/10/2014.

No entanto, o requerimento de renovação da licença (que gerou a abertura do Processo E-07/002.15693/2014), protocolado pela empresa junto ao Inea, data de 19/11/2014, portanto, conforme exposto em manifestação da área técnica (fls. 69/70), trata-se de requerimento intempestivo.

Desta forma, a atividade já deveria ter sido embargada em razão da ausência da devida licença ambiental para operar (LO nº IN015746 fora da validade), nos termo do art. 64 da Lei nº 3.467/2000⁹.

Mesmo diante desta inobservância da área técnica, foi realizada a análise deste requerimento de renovação de licença pelo órgão ambiental competente pelo licenciamento, leia-se Inea. *[Assinatura]*

⁹ Art. 64 - Iniciar obras ou atividade, construir, reformar, ampliar, instalar ou **fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença** ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).



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

Para tanto foi necessária a realização de vistoria, em 20/03/2015, a fim de verificar a situação da empresa para dar andamento ao processo, tendo sido elaborado o Relatório de Vistoria nº 217/15.

Em vistoria, a área técnica constatou diversas infrações e não conformidades à Licença de Operação nº IN015746, razão pela qual foi emitido o Auto de Constatação nº SUPPIBCON/01012477 que originou o presente processo.

Conforme demonstrado, o licenciamento ambiental da atividade já era realizado pelo Instituto Estadual do Ambiente – Inea, que através do Processo Administrativo nº E-07/204.479/2002 emitiu a Licença de Operação - LO nº IN015746 para a atividade em 10/02/2011.

Portanto, à época, conforme dispõe o art. 13 da Lei Complementar nº 140/2011, o Inea, inequivocamente, detinha a competência única do licenciamento da atividade em análise, a saber:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

Seguindo o entendimento da referida Lei Complementar, compete ao órgão responsável pelo licenciamento ambiental de determinada atividade lavrar auto de infração e instaurar processo para apuração de infrações à legislação ambiental decorrentes da mesma, *in verbis*:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Sendo assim, indiscutível a competência do Inea para a lavratura do Auto de Constatação nº SUPPIBCON/01012477 (20/03/2015), em decorrência de vistoria realizada para fundamentar a análise de renovação de LO a ser emitida pelo próprio órgão, assim



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

como do consequente Auto de Infração nº SUPPIBEAI/00146166 (25/04/2016), em razão da transgressão de dispositivo da legislação ambiental.

Ocorre que, após toda a movimentação administrativa narrada, emissão da LO nº IN015746, requerimento de renovação da mesma, realização de vistoria, constatação da infração ambiental e emissão dos autos acima referidos (constatação e infração), a autuada requereu o encerramento do processo de renovação.

Todavia, cabe ressaltar que o requerimento da autuada, protocolado em 11/04/2017, solicitando o encerramento do processo de licenciamento (Processo E-07/002.15693/2014), não o exime das infrações praticadas anteriormente, devendo, ainda, ser obrigada a reparar ou indenizar danos ambientais decorrentes de sua atividade, independente da aplicação de outras sanções, conforme determina a Lei nº 3.467/2000.

De acordo com a manifestação da área técnica (fls. 69/70), a autuada ingressou com processo administrativo de licenciamento ambiental na Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Petrópolis (Processo nº 10757/2017).

No entanto, segundo entendimento desta Procuradoria e o entendimento da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE, nos termo do Parecer nº 01/2013-RTAM-PG-2, da lavra do Procurador Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas:

O art. 17, § 3º, da LC nº 140/2011, deve ser interpretado à luz da Constituição Federal, no sentido de que **o auto de infração lavrado pelo ente primariamente competente prevalece apenas no caso de não existir decisão administrativa de mérito nos autos do procedimento administrativo instaurado por outro ente federativo**. O exercício da atribuição supletiva pressupõe inequívoca ciência do órgão originariamente interessado quanto à existência de fato que em tese caracteriza infração administrativa ambiental (e que lhe cabe apurar) e decurso do prazo de sessenta e um dias sem que o processo administrativo sancionador seja iniciado ou, alternativamente, que seja manifesta a incapacidade do ente atuar ou que este tenha expressamente pedido a autuação do Estado. (Grifo nosso).

Man

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

Portanto, ainda que o órgão estadual deixasse de ser o órgão competente para licenciar a atividade, à época da infração ambiental constatada, o Inea era o órgão originariamente interessado. E, ainda, em razão das decisões administrativas de mérito (p.ex. a decisão do Vice-Presidente do Inea ao indeferir a impugnação apresentada - fl. 55) prevaleceria a competência do órgão ambiental estadual para apurar a infração ambiental.

Com relação à necessidade de inequívoca ciência do órgão originariamente interessado e do conseqüente decurso do prazo de 61 dias, entende esta Procuradoria que tal previsão não se aplicaria a este caso concreto, uma vez que o Inea à época da infração em análise era o órgão originariamente interessado, não havendo órgão ao qual cientificar.

Sendo assim, uma vez que todo o procedimento de apuração da infração administrativa ocorreu dentro dos limites previstos na lei, não há que se falar em qualquer ilegalidade dos atos administrativos praticados.

Ante todo exposto, faz-se necessária a subsistência do Auto de Infração em razão da constatação da transgressão do art. 95 da Lei nº 3.467/2000 e da ausência de vícios de legalidade neste procedimento administrativo.

Necessário ainda, que a área técnica se manifeste com relação à competência para licenciar a atividade, devendo ainda, caso esta seja do Inea, que se realize, de imediato, nova vistoria na área para verificar possível operação sem licença e promover a apuração imediata da infração.

2.2.2 – Da possibilidade de conversão da multa

Por fim, no que tange ao pedido de conversão do valor da multa em serviços ambientais, cumpre ressaltar que a fixação da penalidade a ser imposta ao infrator é matéria que transcende aos limites de uma análise meramente jurídica, adstrita que é esta ao exame da legalidade dos atos.

Isto porque a decisão concernente ao requerimento apresentado se insere no juízo de mérito administrativo, consistente na escolha da sanção administrativa mais adequada para o caso concreto, dentre as legalmente admissíveis.

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

Destaca-se que é possível à parte tentar a celebração de um TAC, com vistas à suspensão de exigibilidade da referida multa e a conversão em prestação de serviços, segundo o **artigo 101 da Lei Estadual n. 3.467/2000**:

Art. 101 - As multas aplicadas com base nesta Lei poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 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.

(...)

§ 6º - 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.

Com base no § 6º do art. 101, o Decreto nº 46.268/18 dispõe que as multas aplicadas na Lei nº 3.467/00 poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, **a exclusivo critério da Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade**¹⁰, 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.

Assim, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico à conversão do valor da multa na celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, devendo esta decisão ser tomada pela Ilma. Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade.

Caso esta Autarquia concorde com tal conversão, recomenda-se, **antes do envio do processo à SEAS**, que o corpo técnico do INEA analise a viabilidade da proposta e se manifeste, para agilizar a decisão final da Secretária. *Man*

¹⁰ É imperioso notar que a competência exclusiva da Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade não poderá ser objeto de delegação, em observância ao art. 11, §2º, da Lei Estadual nº 5.427/2009.



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

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- i. O recurso é cabível e tempestivo, haja vista estar em consonância com o prazo fixado no artigo 25 da Lei Estadual nº 3.467/2000;
- 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;
- iii. A matéria do presente processo encontra-se preclusa, tendo em vista que a intimação do Auto de Infração ocorreu em 28/10/2016 (fl. 34) e que o prazo, de 15 dias, para apresentar a impugnação findou no dia 16/11/2016, considera-se, portanto, intempestiva a impugnação apresentada em 17/11/2016;
- iv. Por meio do poder-dever de a própria Administração Pública de exercer o controle de seus atos em decorrência do princípio da legalidade, a análise do recurso em questão limitou-se, tão somente, a exercer o controle interno da legalidade dos atos deste Instituto, atribuição desta Procuradoria (art. 30, I do Decreto nº 46.619/2019);
- v. A autuada já possuía uma Licença de Operação – LO nº IN015746, expedida em 10/02/2011 pelo Inea, concedida para “abastecimento, garageamento, manutenção mecânica e pintura de veículos de transporte de passageiros e de carga”;
- vi. O requerimento de renovação da licença (que gerou a abertura do Processo E-07/002.15693/2014), não foi protocolado 120 dias antes do término da validade da LO, conforme condicionante da mesma, portanto, como exposto pela área técnica (fls. 69/70), trata-se de requerimento intempestivo;



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

- vii. A atividade já deveria ter sido embargada em razão da ausência da devida licença ambiental para operar (LO nº IN015746 fora da validade), nos termos do art. 64 da Lei nº 3.467/2000;
- viii. Em vistoria necessária para análise da renovação, a área técnica constatou diversas infrações e não conformidades à Licença de Operação nº IN015746, razão pela qual foi emitido o Auto de Constatação nº SUPPIBCON/01012477;
- ix. Após requerimento de renovação da LO, realização de vistoria, constatação da infração ambiental e emissão dos autos (constatação e infração), a autuada requereu o encerramento do processo de renovação e ingressou com processo de licenciamento ambiental junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Petrópolis;
- x. À época da infração ambiental (20/03/2015), de acordo com a LC nº 140/2011, o Inea era o órgão ambiental competente para licenciar e lavrar o auto de infração;
- xi. Ainda que o órgão estadual deixasse de ser o órgão competente para licenciar a atividade, o que não foi demonstrado, em razão das decisões administrativas de mérito (p.ex. a decisão do Vice-Presidente do Inea ao indeferir a impugnação apresentada - fl. 55) prevaleceria a competência do órgão ambiental estadual para apurar a infração ambiental;
- xii. **A área técnica deve se manifestar com relação à competência para licenciar a atividade, recomenda-se ainda, caso esta seja do Inea, que se realize nova vistoria na área para verificar possível operação sem licença e promover a apuração imediata da infração;**
- xiii. Em relação à conversão do valor da multa na prestação de serviços de interesse ambiental, esta especializada não vislumbra óbice jurídico, devendo esta decisão ser tomada pela Ilma. Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade, nos termos do art. 101 da Lei Estadual nº 3.467/00; *Mar*

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

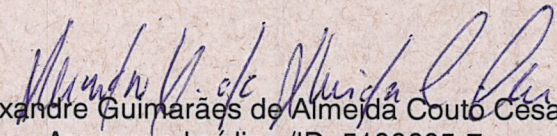


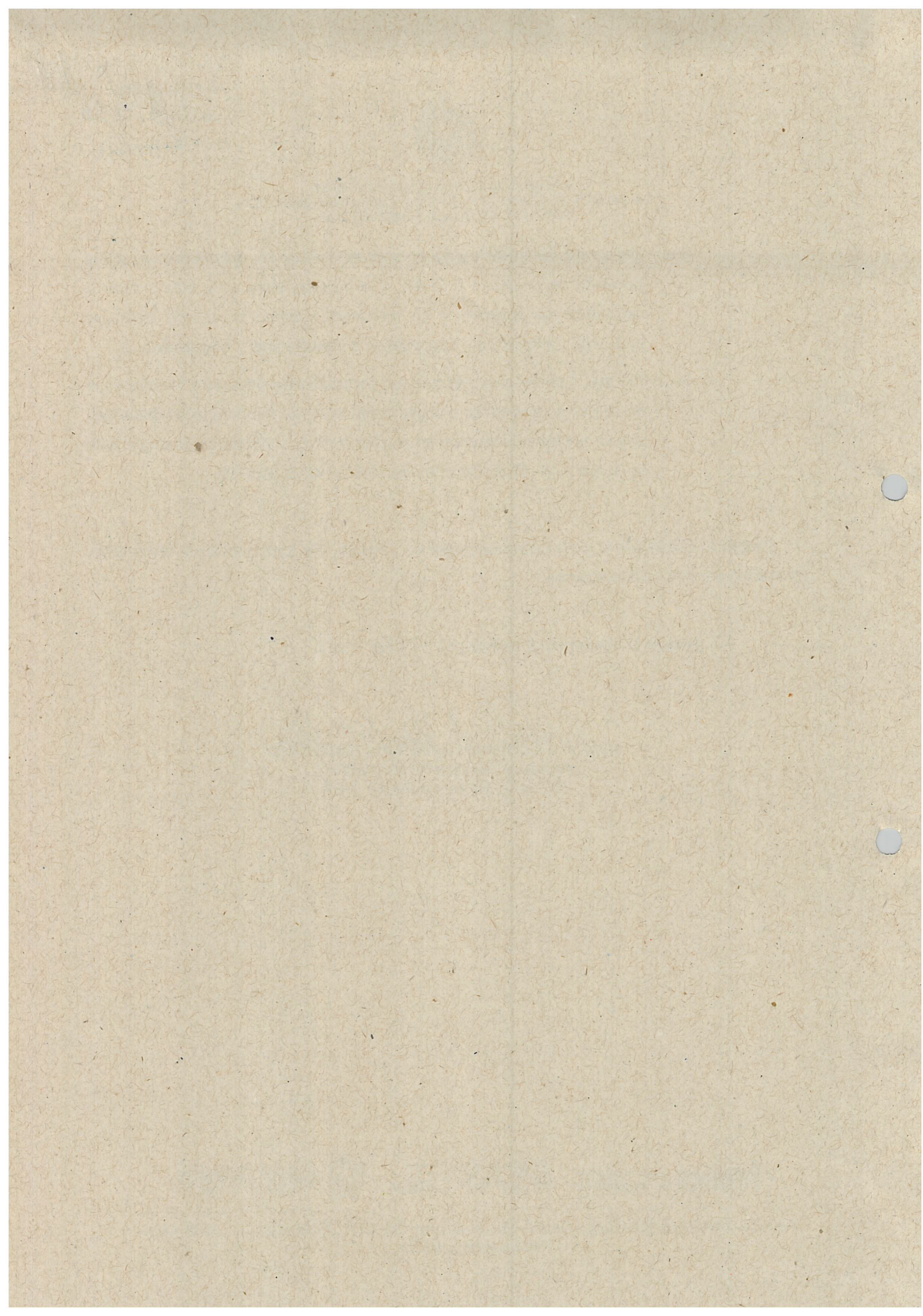
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

- xiv. Caso esta Autarquia concorde com tal conversão, recomenda-se, antes do envio do processo à SEAS, que o corpo técnico do Inea analise a viabilidade da proposta e se manifeste sobre o projeto de interesse ambiental apresentado, para agilizar a decisão final da Secretária; e
- xv. 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, eis que cabível e tempestivo, opinando por seu **indeferimento**.

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


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





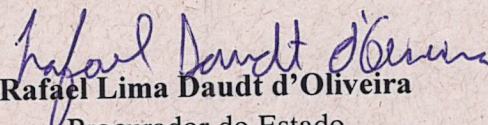
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

VISTO

APROVO o Parecer nº 18/2019-ACC, que conheceu do recurso administrativo interposto por TRANSPORTES ÚNICA PETRÓPOLIS LTDA., eis que cabível e tempestivo, e opinou por seu indeferimento.

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

Rio de Janeiro, 22 de maio de 2019.


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



