



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, 12 de julho de 2019.

Parecer nº 33/2019 - ABA¹

Ref.: Processo: E-07/002.10552/2013

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 SEBASTIAN MARIA BUFFA – EPP, imposta com fundamento no artigo 62 da Lei Estadual nº 3.467/2000, por “transportar resíduos minerais sem comprovação da origem do material e por adquirir material de empresa não autorizada e/ou licenciada para realizar este tipo de atividade, configurando em extração de mineral sem competente autorização do órgão ambiental” (Auto de Infração nº SUPBIGEAI/00139890 – fl. 12).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SUPBIGCON/01006558 (fl. 03). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração nº SUPBIGEAI/00139890 (fl. 12), com base no artigo 62 da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de “Multa simples” no valor de R\$ 29.463,06 (vinte e nove mil, quatrocentos

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



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

e sessenta e três reais e seis centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 23/28).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 49 decisão do Vice-Presidente que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração.

A autuada foi cientificada do indeferimento da impugnação em 15/05/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo em 09/07/2018.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. (86/113), a Autuada limita-se a alegar que: (i) à época da autuação, a área não pertencia à Recorrente, tendo sido lavrado Auto de Infração “em nome da pessoa errada”, e (ii) a ação praticada pela Recorrente não corresponde à conduta tipificada no art. 62, da Lei nº 3.467/00.

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 SUPBIGNOT/01076376 (fl. 56) foi recebida em 15/05/2018 (fl. 63), considera-se presumidamente tempestivo o recurso apresentado no dia 09/07/2018 (fls. 67/69), tendo em vista a suspensão do prazo a partir de 18/05/2018, em razão do pedido de vista da Autuada.



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 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 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 e à análise da impugnação, foram praticados na vigência do Decreto 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos termos que se seguem.

No que tange à competência para lavratura de auto de constatação e do auto de infração, aplicam-se os art. 60, 61 do Decreto 41.628/2009, antes da alteração realizada pelos Decretos nº 45.430/2015 e nº 46.037/2017:

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:

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

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.

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 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.

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 46.619/2019.

2.2 – Do mérito

2.2.1 – Da subsistência do Auto de Infração

Alega a Autuada que, “a área em questão não pertencia à empresa, na época do ocorrido”. Para tanto, sustenta que celebrou um contrato de comodato com a proprietária da área em 30/04/2014, ou seja, posteriormente à ação de vistoria deste Instituto, que se deu em 02/05/2013.

Contudo, em que pese à alegação da Recorrente, é possível verificar, no bojo do presente processo administrativo, manifestações em que a mesma admite ter adquirido o material para realização de aterro em sua área. Confira-se.

Às fl. 13 e 23, a Autuada informa que, em 26/04/13, contatou o Sr. Janks de Paiva a fim de obter serviços de aterro “para uma área a qual estou construindo”. Alegou ainda que

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

detinha conhecimento acerca da origem do material, "proveniente de um deslizamento na estrada na localidade do bairro São Roque".

Perceba-se que a Recorrente, além de reconhecer que estava de fato construindo na área em que se constatou a infração, confirmou a prática da conduta. É inequívoca, portanto, a violação ao artigo 62 da Lei Estadual nº 3.467/00, tendo em vista que se presume a veracidade e legitimidade dos atos administrativos, que só pode ser desconstituída a partir da apresentação de prova em contrário, o que não ocorreu no presente caso.

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 contrário⁴.

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".⁵

Sendo assim, cumpre à 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

⁴ 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.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2009. p. 116/117.



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

quem incumbe desconstituir o auto de infração, demonstrando estarem ausentes os pressupostos jurídicos da responsabilidade administrativa".⁶

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro também entende desta forma. Confira-se os seguintes julgados dos Tribunais de Justiça do Rio de Janeiro e de São Paulo:

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) (grifou-se)

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) (grifou-se)

Ou seja, a jurisprudência nega a desconstituição da veracidade do ato administrativo com base exclusivamente em meras alegações desacompanhadas de qualquer elemento apto a afastar a presunção de legitimidade do ato administrativo.

⁶ 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

In casu, o ato administrativo não teve sua presunção de veracidade e fé pública desconstituída pela Recorrente visto que o documento de fls. 72/73 não é apto a comprovar que não pode a Recorrente figurar no polo passivo desta demanda administrativa.

No que tange à tipificação incorreta do artigo infringido, também não merece ser acolhida, visto que o Relatório de Vistoria da equipe técnica do Inea (fls. 04/08) descreve que a conduta da Autuada foi "adquirir material mineral de empresa não autorizada e/ou licenciada para realizar este tipo de atividade".

Ademais disso, à fl. 31, o chefe de serviço deste Instituto esclarece que a autuação se deu pois "em nenhum momento o autuado apresentou a comprovação do resíduo mineral depositado em seu terreno por empresa licenciada", configurando, assim, em ação de extração mineral sem a competente autorização do órgão ambiental.

Assim, cumpre ressaltar não há dúvidas da violação do artigo 62 da Lei Estadual nº 3.467/2000, que mostra-se suficientemente provada e deve permanecer hígida. Nesses termos, considerando que a Autuada não trouxe qualquer prova apta a sustentar a negativa dos fatos narrados, subsistente é o auto de infração aplicado.

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 atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência e procedimento, devido processo legal e o princípio do contraditório e ampla defesa;



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

- (iii) As alegações da Autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que restou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao artigo 62 da Lei Estadual nº 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;
- (iv) Por fim, cumpre ressaltar que *“os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultante, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária”* (Art. 33 do Decreto Estadual 46.619/2019).

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

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


ARIANE BAARS DE ARRUDA BOTELHO
Assessora Jurídica/ ID: 5099100-0
GEDAM / Procuradoria do INEA



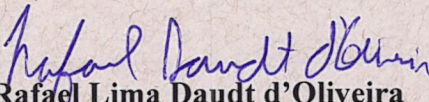
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

VISTO

APROVO o Parecer nº 33/2019 - ABA, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por SEBASTIAN MARIA BUFFA – EPP, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu desprovimento.

À **SUPGER**, para adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 12 de julho de 2019.


Rafael Lima Daudt d'Oliveira

Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea



