



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, 11 de fevereiro de 2019.

Parecer nº 02/2019- ABA¹

Ref.: Processo: E-07/002.3439/2018

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

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Pan Marine do Brasil Ltda., imposta com fundamento no artigo 87 da Lei 3.467/2000, “por descumprir a condição de validade nº 15 da licença de operação LO N° IN031287” (Auto de Infração nº SUPMAEAI/00150468 – fl. 11).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SUPMACON/01017884 (fl.03). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração nº SUPMAEAI/00150468 (fl.11), com base no artigo 87 da Lei Estadual nº 3.467/2000, que aplicou a sanção de “Multa” no valor de R\$ 24.635,40 (vinte e quatro mil seiscentos e trinta e

¹ O presente Parecer contou com a contribuição, na análise jurídica, da estagiária Isabella Domingues Luzar Gutierrez.



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



cinco reais e quarenta centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infragação (fs. 15/22).

1.2 – Da decisão da Impugnação

Consta à fl. 68 decisão do diretor de pós-licença que indeferiu a Impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infragação.

A autuada foi notificada do indeferimento da Impugnação em 23/10/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo em 30/10/2018.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

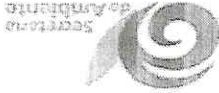
No recurso apresentado às fs. (77/84), a Autuada alega, em síntese, que: (i) não é cabível a imposição de multa quando o agente atende às determinações e sana eventuais irregularidades dentro do prazo estabelecido pela autoridade ambiental; (ii) em nenhum momento houve impacto danoso ou degradação ambiental em função das atividades realizadas; (iii) o valor da multa estaria em desacordo com o que dispõe o artigo 8º, I e II, da Lei 3.467/2000 sendo a penalidade, além de indevida, desproporcional.

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).



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

Sendo assim, e levando-se em consideração que a Notificação nº SUPMANOT/01099370 (fl. 71) foi recebida em 23/10/2018 (fl. 71), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 30/10/2018 (fls. 77/84).

2.1.2 – Da competência para lavratura dos autos de constatação e infração e para análise da impugnação e do recurso

Em relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, seguindo as alterações promovidas pelo Decreto Estadual 46.037/2017, destacam-se as seguintes regras estabelecidas no Decreto Estadual 41.628/2009:

Art. 53- 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 Diretoria de Pós-licença e pelos demais servidores indicados no Regimento Interno.

Art. 59 - 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, podendo ser avocado pelo Coordenador Geral de Fiscalização e Pós Licença, na ausência do titular da Coordenadoria de Fiscalização.

Art.60- As impugnações apresentadas, no prazo de 15 dias contados da intimação, contra os autos de infração serão apreciadas e decididas:

I - pelo Diretor de Pós-licença, 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, e demais sanções previstas em lei.

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.



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



Assim, considerando a legislação estadual em vigor, 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 - Do mérito

2.2.1 - Motivação para aplicação da infração

Consoante o acima exposto, a empresa Pan Marine do Brasil Ltda., inconformada com o indeferimento de sua impugnação, apresentou recurso administrativo.

A recorrente alega em sua defesa que atendeu às determinações e sanou as irregularidades previstas na Notificação nº SUPMANOT/01090764 (fl. 45). Pleiteia, portanto, o cancelamento do Auto de Infração, uma vez que sustenta não haver fundamento legal para sua lavatura, alegando total insubsistência. Além disso, alega a autuada que em nenhum momento houve impacto danoso ou degradação ambiental em função das atividades por ela realizadas.

Em relação ao pedido de cancelamento do Auto de Infração, este não merece prosperar, pois ainda que a empresa tenha tomado atitudes com objetivo de solucionar as irregularidades ambientais, isso de forma alguma a exime de responder pela conduta infracional pretérita, sendo corretamente sancionada por não respeitar a condicionante nº 15 da licença. Assim, não há que se falar em insubsistência do auto de infração.

Não obstante, é certo que a infração prevista no artigo 87 da Lei Estadual nº 3.467/000 tem natureza formal, consumando-se, neste caso concreto, tão somente por descumprir condicionante da LO, independentemente de haver ou não dano ao meio ambiente.



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

Conforme esclareceu área técnica no relatório de vistoria de fls. 4/7, a empresa mantinha produtos químicos em área que necessita de adequação. Ademais, verificou-se que haviam produtos em área desabrigada sem sistema de contenção. Assim, apenas a constatação de tais irregularidades na empresa configura a infração do referido dispositivo legal.

Portanto, o processo em referência seguiu a prescrição legal, atendendo ao princípio da legalidade, eis que considerou as circunstâncias do local, evidenciando, assim, o descumprimento da condicionante nº 15 da LO nº IN031287, o que demonstra a necessidade de aplicação da multa simples à atuada.

2.2.2- Motivação para valoração da multa e proporcionalidade do valor fixado

Declara a Atuada que o valor da multa estaria em desacordo ao que dispõe o art. 8º, I e II, da Lei 3.457/2000. Afirma que “*com base nos parâmetros de gradação de penalidade*” a multa, “*além de indevida, é desproporcional*”, haja vista sua fixação em patamar superior ao mínimo legal previsto.

Não merece, todavia, prosperar o raciocínio da Atuada. Em verdade, é possível identificar às folhas 08 e 09 relatório com a ficha das circunstâncias atenuantes e agravantes consideradas para valoração da multa neste caso concreto, assim como os demais aspectos levados em consideração para a imposição de gradação da penalidade, como, por exemplo, a situação econômica da Atuada, considerada empresa de “pequeno porte”. Há, portanto, a devida motivação para a valoração da multa.

Ademais, cabe esclarecer que a planilha de valoração de multas adotada por esta autarquia é baseada nos valores máximo e mínimo estabelecidos pela Lei Estadual nº 3.467/2000, não havendo qualquer desproporcionalidade no valor atribuído, o qual se encontra dentro dos parâmetros legais.





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

Quanto ao princípio da proporcionalidade, Luis Roberto Barroso² o define como uma análise acerca da relação de custo e benefício que se extrai da ponderação entre os danos causados e os resultados obtidos. Tal princípio se traduz na apreciação de três requisitos: (i) da adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (ii) da necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; e (iii) da proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos dos cidadãos.

Em relação à dosimetria da sanção aplicada, Flávio Amaral Garcia³ conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99⁴, elencou o princípio da proporcionalidade como norteador de todo e qualquer processo administrativo, vedando, inclusive, sanções que exacerbassem o estritamente necessário ao atendimento do interesse público, sendo esse, inclusive, o posicionamento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ainda sobre o tema, o autor supracitado⁵ aponta que com a exigência Constitucional de eficiência do administrador, a avaliação dos interesses públicos passam a ser demandas casuísticas, sendo o princípio da proporcionalidade um "indutor da eficiência e da economicidade, pois obriga o gestor a avaliar a razoabilidade da medida adotada, comparando-a com outras alternativas possíveis e viáveis, proporcionando uma avaliação

² BARROSO, Luis Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, p.209.
³ GARCIA, Flávio Amaral, MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A PRINCIPALIDADE DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Revista Brasileira de Direito Público: RBDP, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 9-28, out./dez. 2013.
⁴ O princípio da proporcionalidade também é elencado como norteador de todo e qualquer processo administrativo no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, conforme disposição constante do art. 2º da Lei Estadual nº 5.427/2009, a qual estabelece normas sobre atos e processos administrativos no âmbito do Rio de Janeiro (aplicada subsidiariamente na hipótese em tela, haja vista que a Lei 3.467/2000 não aborda o assunto).
⁵ GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo





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

mais objetiva e calcada na efetivação do resultado que maximize o atendimento ao interesse público”.

Deve-se ainda suscitar que recentemente o princípio da proporcionalidade foi introduzido como parâmetro a ser observado por força de Lei, com a disposição do §2º do artigo 22⁶ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº 13.655/2018, segundo o qual *“na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”.*

A Lei Estadual nº 3.467/2000 também prevê - em seu art. 8º, incisos I, II e III -, para a imposição e gradação da penalidade, sejam considerados: (i) a gravidade do fato; (ii) os antecedentes do infrator; e (iii) a situação econômica do infrator, não obstante as circunstâncias atenuantes e agravantes da penalidade previstas nos arts. 8º e 9º.

Todos esses requisitos foram devidamente observados pelos agentes do Inea, inclusive a situação econômica da Autuada, classificada como empresa de “pequeno-porte”, conforme se verifica à fl. 09.

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R\$ 24.635,40 os agentes do Inea se utilizaram do princípio da proporcionalidade, que norteiam o atuar do administrador, não só quanto à escolha da penalidade mais adequada à infração, mas, também, na dosimetria da sanção aplicada, sendo certo que o valor atribuído situa-se entre os limites previstos na Lei 3.467/2000.

É nesse sentido o entendimento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que ora se transcreve:

⁶ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.



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



ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL, ANULAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA, AUSÊNCIA DE ILLEGALIDADE, VALOR DA MULTA RAZOÁVEL, DEPROVIMENTO DA APELAÇÃO.

1. Trata-se de ação ajuizada por Município em face do IBAMA, objetivando a desconstituição do Auto de Infração nº 098156, que lhe impôs multa de R\$ 500.000,00 em virtude de realização de obras em área de preservação permanente sem o prévio licenciamento ambiental. [...] 13. É certo, também, que a área onde a obra foi realizada é de Proteção Permanente, conforme demonstrou o laudo de fls. 466/479, que também advertiu sobre a necessidade de prévio licenciamento ambiental, bem como pela existência do dano ambiental em concreto. Apesar disto, o apelado reconheceu que o valor da multa era exorbitante e o corrigiu para R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Tal valor mostra-se razoável, pois conforme o referido laudo de fls. 466/479, verifica-se que o apelante procurou minimizar os danos causados. 14. Quanto à falta de razoabilidade e proporcionalidade da imposição de multa, melhor sorte não resta à parte autora, tendo em vista que o valor fixado pela autoridade ambiental situa-se entre os limites previstos na lei ambiental e guarda compatibilidade com a gravidade da conduta. De se notar que a esfera judicial não é mera instância revisora das decisões administrativas, devendo restringir-se à análise da legalidade, sob pena de substituir o administrador em seus juízos de conveniência e oportunidade de fixação das penalidades, o que subverte a lógica da separação de poderes. 15. Ademais, não cabe ao Judiciário substituir os critérios de oportunidade e conveniência do administrador pelos seus próprios, exceto se houver afronta à legalidade ou diante de decisões teratológicas, o que, a toda evidência, não é o caso em questão. 16. Finalmente, no que tange ao pedido subsidiário de redução do valor da multa, como já dito acima, o seu quantum em patamares razoáveis e já houve redução pela própria autoridade administrativa. Ainda que assim não fosse, não pode o Judiciário, em substituição à autoridade administrativa, alterar o valor da multa, diminuindo ou aumentando o quantum, porque tal medida escapa à sua esfera de competência, na hipótese, limitada, à análise dos princípios que regem a matéria. 17. Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e legitimidade, cabendo ao Apelante o ônus da prova de ilegalidade do ato de infração, o que não ocorreu, visto que não trouxe aos autos quaisquer elementos comprobatórios que pudessem ilidir a aludida presunção. 18. Apelação improvida.

(TRF-2 - AC: 0000254-65.2004.4.02.5003 ES Relator: VERA LÚCIA LIMA, Data de Julgamento: 17/10/2018, OITAVA TURMA)

Portanto, o processo em referência contemplou os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, atendendo ao princípio da proporcionalidade, eis que o balizamento





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

considerou as circunstâncias atenuantes e agravantes, além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 81 da Lei 3.467/00⁷.

Além disso, pede a recorrente a redução do valor da multa. Cumpre esclarecer que a redução do valor da multa não corresponde às atribuições dessa Procuradoria, que deve ficar adstrita a um controle de legalidade, zelando pelo respeito aos valores máximo e mínimo das sanções aplicadas, previstas na lei, o que nesse caso foi respeitado, sendo de atribuição técnica a valoração da multa e sua possível redução.

Não havendo, por outro lado, qualquer argumento capaz de ilidir a caracterização da infração administrativa ambiental de que ora se cuida, forçoso concluir pela subsistência da autuação, com a manutenção da penalidade pecuniária imposta.

Dado o exposto acima, opinamos pelo **indeferimento** do Recurso apresentado.

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;

⁷ Art. 81 – Deixar de prestar aos órgãos ambientais estaduais informações exigidas pela legislação pertinente ou prestar informações falsas, distorcidas, incompletas ou modificar relevante dado técnico solicitado:
Multa de R\$ 250.00 (duzentos e cinqüenta reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).



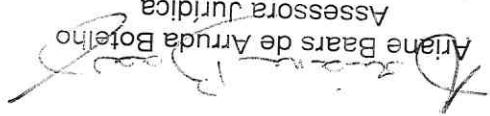


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

- (iiii) O processo em referência indicou os parâmetros utilizados na valoração da multa, atendendo ao princípio da motivação e da proporcionalidade, eis que o balizamento considerou as circunstâncias atenuantes e agravantes (fls. 08/09), além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 81 da Lei 3.467/00;
- (iv) As alegações de autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao artigo 87 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 consultante, 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.


Ariane Baars de Arruda Botelho
Assessora Jurídica
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 n° 02/2019, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por Pan Marine do Brasil Ltda. 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, 11 de fevereiro de 2019.


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



