



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, 17 de janeiro de 2019.

Parecer nº 05/2019-GC

Processo: E-07/002.107410/2018

Denúncia. Meio probatório extraído de redes sociais.
Validade. Necessidade de vistoria. Natureza de caráter
complementar da prova.

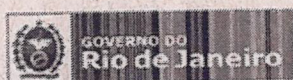
Sr. Dr. Procurador,

BREVE RELATÓRIO

O presente processo tem início com a denúncia ME 080/2018/SUPMA referente ao exercício de atividade de higienização de reservatório de água e controle de vetores sem o devido certificado.

Conforme o Relatório de Vistoria 429/2018 (fls. 08/10), no dia 30/10/2018 foi realizada uma vistoria no endereço fornecido pelo denunciante, mas não foi possível encontrar o local da empresa. Entretanto, moradores da rua informaram a existência de uma empresa chamada Power Tech, localizada no terreno vazio. Contudo, a área técnica do Inea não constatou a presença de produtos no local indicado.

De acordo com o precitado relato de vistoria, tendo sido comunicado pelos vizinhos sobre a presença do Inea no local, no dia 31/10/2018 compareceu à Superintendência do Inea o Sr. Fernando Lobo, então proprietário da empresa. Nesta ocasião, o Sr. Fernando informou que, após ter conhecimento dos documentos, infraestruturas e profissionais necessários para o pleito dos certificados, concluiu que economicamente o negócio não



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

seria viável para ele. Por este motivo, parou de realizar as atividades em questão, mudando para o ramo de manutenção e limpeza de ar condicionado (ata de reunião – fl.11).

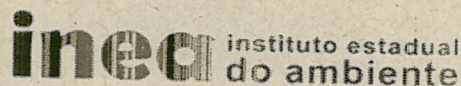
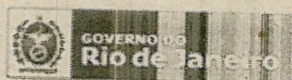
Ainda, ao ser alertado sobre as sanções previstas em lei impostas a quem pratica a atividade sem a devida licença, o proprietário da empresa informou que teria cancelado, inclusive, a página na rede social *Facebook* que utilizava para divulgação do trabalho. Ademais, elucidou que sua empresa funcionava como terceirização de serviços, ou seja, ele encaminhava os clientes interessados nos serviços à empresa Efraim Comércio e Serviços Ltda-Me, nome fantasia Detex, que realizava o serviço e o repassava parte do valor previamente acertado.

Ato contínuo, a equipe da SUPMA, acompanhada do Sr. Fernando, se dirigiu ao local da precitada microempresa, onde constataram apenas um pulverizador manual simples, macacões, capacetes e óleo mineral “que podem estar relacionados à atividade”, não havendo produto dominossanitário no local.

Em que pese as alegações do proprietário da Power Tech, em consulta às páginas das redes sociais da empresa (*Facebook*) e do próprio Sr. Fernando Lobo (*Instagram*), foi possível verificar um vasto material de serviços realizados pela empresa, ficando claro que “abertamente ele utilizava as redes sociais para divulgação do seu trabalho”.

De acordo com as informações do relatório de vistoria, consta nas redes sociais o histórico da empresa, onde o Sr. Fernando informa que trabalha nessa área há mais de 10 anos com atividades de controle de vetores e pragas urbanas e de higienização de reservatórios de água potável.

Após a reunião da SUPMA com o proprietário, constatou-se que o mesmo alterou o nome da página para “Power Tech Refrigeração”, porém, na descrição dos serviços continua sendo citada a atividade de higienização. Importante ressaltar que constam nos autos fotos da rede social da empresa que corroboram com os fatos supracitados (fls. 8-9).





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

Ante o exposto, os autos foram encaminhados a esta especializada para orientação quanto ao procedimento a ser adotado, em especial no tocante às possíveis medidas sancionatórias.

DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO: PRODUÇÃO DE PROVAS

O processo administrativo tem por finalidade o registro do ato da Administração Pública; o controle da conduta dos seus agentes e administrados; a compatibilização do interesse público e privado; a outorga de direitos; e a solução de controvérsias entre a Administração Pública e seus agentes ou administrados¹.

Para perquirir tal finalidade, uma de suas fases é a instrução². Nela são esclarecidos os fatos por meio da *produção de provas* – depoimento da parte, oitiva de testemunhas, inspeções, perícias, junta de documentos – ou *colhidas as informações, laudos e pareceres necessários ao convencimento da Administração Pública* na tomada de certa decisão³. Caberá, então, a instrução à autoridade processante nos processos administrativos punitivos e de expediente, exceto no que for pertinente à defesa, que incumbirá ao acusado.

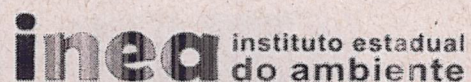
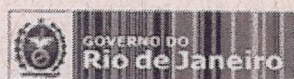
Neste contexto, na seara do processo administrativo vigora o princípio da liberdade da prova, também denominado princípio da verdade material. **Este princípio autoriza a Administração a valer-se de qualquer prova lícita de que a autoridade processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo**⁴.

¹ GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 992.

² A Lei estadual nº 5.427/2009, que estabelece normas sobre atos e processos administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, dispõe em seu artigo 25 que “as atividades de *instrução* destinadas a averiguar e comprovar os elementos necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício, sem prejuízo do direito dos interessados de requerer a produção de provas e a realização de diligências”.

³ Ob.Cit., p. 994.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 723.





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

Em consonância, o Código de Processo Civil, aplicado supletiva e subsidiariamente na ausência de normas que regulem processos administrativos⁵, assevera:

Art. 369. As partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz.

Assim, importante ressaltar o que dispõe o artigo 16 da Lei estadual nº 3.467/2000, bem como o artigo 26, parágrafo único da Lei estadual 5.427/2009: “São inadmissíveis no processo administrativo as provas obtidas por meios ilícitos”.

Destaca a doutrina, então, que o instituto processual da prova é de grande complexidade uma vez que “provar é representar e demonstrar os elementos da realidade objetiva pelos meios intelectivos autorizados em lei”⁶. Com isso, pode-se concluir que são admitidas todas as provas que não foram obtidas por meios ilegais, bem como aquelas obtidas por quaisquer outros meios, ainda que não especificados em lei, desde que sejam moralmente legítimos.

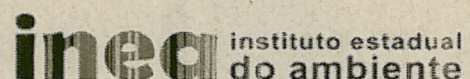
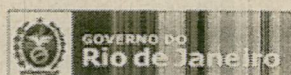
Estas breves considerações demonstram-se de suma importância para a análise que se fará a seguir, qual seja, se as informações obtidas nas redes sociais podem ser admitidas como prova em processo administrativo de apuração de responsabilidade por infração ambiental.

DAS INFORMAÇÕES OBTIDAS NAS REDES SOCIAIS COMO MEIO DE PROVA

Em apertada síntese, o cerne da questão ora analisada é a utilização pelo Poder Público de informações obtidas por meio das redes sociais para fins probatórios em processos de apuração de responsabilidade por infração administrativa ambiental.

⁵ Art. 15, CPC. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

⁶ LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria geral do processo: primeiros estudos*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 204-205.





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

No curso da história, a sociedade tem presenciado o surgimento e o desenvolvimento de diversos meios de comunicação e informação. A tão mencionada globalização se configura como a principal responsável pelo avanço das novas tecnologias, que evoluem rapidamente.

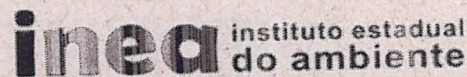
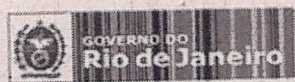
Considerando este crescente e veloz avanço tecnológico, com uma esmagadora parcela da sociedade sendo integrada e moldada a essa tecnologia de informação, ao Poder Público também se faz apropriado integrar-se a estas mudanças. Vide, por exemplo, a implementação do processo eletrônico, que vem sendo cada vez mais adotado em âmbito nacional pelo Poder Judiciário e pela Administração Pública.

Vivemos, à vista disso, em uma sociedade de informação, onde diariamente recebemos uma grande quantidade de notícias e acontecimentos, sendo a *internet* sua grande propulsora. É justamente no cenário virtual da *internet* que ganharam indiscutível notoriedade as redes sociais de relacionamentos *online*, conhecidas popularmente como “redes sociais”, como, por exemplo, o *Facebook*, *Instagram*, *Twitter* etc..

Desta maneira, não pode o Poder Público estar inerte a tais mudanças. Nos dizeres de Marcel Leonardi, “se desejarmos que a nova fronteira digital se torne realmente civilizada, precisamos compreender como o sistema jurídico deve ser aplicado a esse novo domínio da interação humana”⁷.

A internet, assim, tem atuado como um importante meio que contribui em diversas áreas do conhecimento e, neste sentido, o Poder Público não poderia deixar de aproveitar esta ferramenta quando da resolução de conflitos. Neste sentido: 

⁷ LEONARDI, Marcel. *Tutela e Privacidade na Internet*. São Paulo: Saraiva, 2012, p.29.





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

Notamos que com a evolução da era digital, a informação constante na internet está ao alcance da grande maioria, cabendo ao usuário discernir o conteúdo bom do ruim, o necessário do inútil e, saber qual a melhor forma que a internet poderá lhe auxiliar **e neste mesmo sentido, o operador do direito, perfeitamente deverá utilizar-se das novas tecnologias em prol da busca da verdade no processo**⁸. (Grifou-se)

Observa-se, assim, que o uso de novas tecnologias deve ser – e tem sido – absorvido quando da aplicação do princípio da verdade material. Neste sentido, o crescimento vertiginoso do uso das redes sociais tem chamado a atenção e vem sendo, cada vez mais, objeto central de debates doutrinários e jurisprudenciais.

Na esfera penal, por exemplo, nossos Tribunais Superiores têm admitido, como meio de prova, as publicações extraídas do *Facebook*. Verifica-se:

PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. PRESENTE WRIT SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO. INVIABILIDADE. VIA INADEQUADA. PRISÃO PREVENTIVA. DECISÃO ADEQUADAMENTE FUNDAMENTADA. GRAVIDADE CONCRETA. PERICULOSIDADE DO AGENTE. **MERCANCIA DE ENTORPECENTES REALIZADA POR MEIO DA REDE SOCIAL DENOMINADA FACEBOOK**. ORDEM PÚBLICA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE MANIFESTA. NÃO CONHECIMENTO.

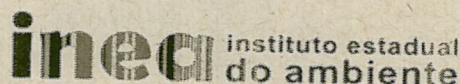
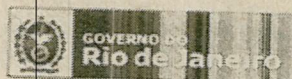
1. É imperiosa a necessidade de racionalização do emprego do habeas corpus, em prestígio ao âmbito de cognição da garantia constitucional, e, em louvor à lógica do sistema recursal. In casu, foi impetrada indevidamente a ordem como substitutiva de recurso ordinário.

2. Hipótese em que não há flagrante ilegalidade a ser reconhecida. Na espécie, a custódia cautelar foi mantida para o resguardo da ordem pública, em razão da periculosidade concreta do paciente, acusado de integrar organização criminosa voltada para o tráfico de diversas espécies de entorpecentes realizado em festas **e por meio da rede social designada "Facebook"**.

3. Habeas corpus não conhecido.

(STJ, HC 273884 / SP HABEAS CORPUS 2013/0231179-4. Ministra Rel. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA. T6. DJe 12/12/2013)

⁸ ZUCHETTO, Lisiane da Silva. MENEZES, Cristiane Pauli de. *As redes sociais como mecanismo de prova no atual sistema penal: uma análise da jurisprudência gaúcha*. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/2-5.pdf>. Acesso em 16 jan 2019.





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

HABEAS CORPUS SUBSTITUTO DE RECURSO PRÓPRIO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IMPORTAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE PRODUTO SEM REGISTRO EXIGÍVEL NO ÓRGÃO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA COMPETENTE. CORRUPÇÃO ATIVA. PRISÃO PREVENTIVA. SUPERVENIÊNCIA DE SENTENÇA. AUSÊNCIA DE NOVOS FUNDAMENTOS. CONTUMÁCIA. OFERTA DE SUBORNO. NECESSIDADE DE GARANTIA DA ORDEM PÚBLICA E DA APLICAÇÃO DA LEI PENAL. SEGREGAÇÃO FUNDAMENTADA. CIRCUNSTÂNCIAS PESSOAIS FAVORÁVEIS. FATO SUPERVENIENTE: SENTENÇA LAVRADA, QUE NÃO AFASTOU A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO ART. 273, § 1º - B DO CÓDIGO PENAL (PRECEITO SECUNDÁRIO). FIXAÇÃO DE PENA ELEVADA: 11 ANOS. CONCURSO MATERIAL. PENA TOTAL 13 ANOS. PRISÃO PROCESSUAL QUE JÁ ULTRAPASSA PERÍODO SUPERIOR A DOIS ANOS E 4 MESES. NOVA DOSIMETRIA DA PENA SERÁ NECESSARIAMENTE REALIZADA, COM EXPRESSIVA REDUÇÃO, PELO STJ, EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL OU DE HABEAS CORPUS, CONSIDERANDO A INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA PELA CORTE ESPECIAL, O QUE TORNA MANIFESTAMENTE ILEGAL A MANUTENÇÃO DA SEGREGAÇÃO CAUTELAR. PRESO PROCESSUAL NÃO TEM MENOS DIREITOS DO QUE OS CONDENADOS EM DEFINITIVO. LEP. SUBSTITUIÇÃO DA CLAUSURA POR OUTRAS MEDIDAS CAUTELARES ALTERNATIVAS. PRECEDENTES. WRIT NÃO CONHECIDO. ORDEM CONCEDIDA, DE OFÍCIO.

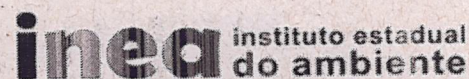
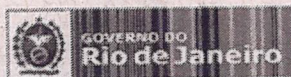
(...)

3. Mostra-se devida a segregação preventiva em hipótese na qual o paciente, ao ser flagrado pela suposta prática do delito tipificado no art. 273, § 1º-B, inciso I, do Código Penal, tentou subornar os policiais, relatando que "já tinha feito isso várias vezes", afirmativa que não só evidencia seu desprezo pela lei penal, como também corrobora os indícios de que a referida prática criminosa é contumaz. **Além do mais, a venda dos chamados anabolizantes era feita por meio de rede social (facebook), de grande repercussão negativa para a sociedade.** Possibilidade concreta de reiteração, à época. Ordem Pública.

(HC 355431 / SP HABEAS CORPUS 2016/0117281-5. Min. Rel. REYNALDO SOARES DA FONSECA. T5. DJe 01/02/2017).

Para fins de responsabilização civil, o entendimento não é diferente:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COMPENSAÇÃO DE DANOS MORAIS. REDE SOCIAL. FACEBOOK. OFENSAS. PESSOA JURÍDICA. HONRA SUBJETIVA. IMPERTINÊNCIA. HONRA OBJETIVA. LESÃO. TIPO DE ATO. ATRIBUIÇÃO DA AUTORIA DE FATOS CERTOS. BOM NOME, FAMA E REPUTAÇÃO. DIREITO PENAL. ANALOGIA. DEFINIÇÃO DOS CRIMES DE DIFAMAÇÃO E CALÚNIA.





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

1. O propósito recursal é determinar se as manifestações da recorrida na rede social Facebook têm o condão de configurar **dano moral indenizável** à pessoa jurídica recorrente.

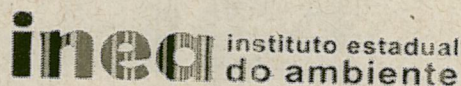
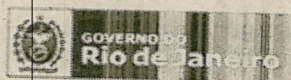
2. Ao disponibilizarem informações, opiniões e comentários nas redes sociais na internet, os usuários se tornam os responsáveis principais e imediatos pelas consequências da livre manifestação de seu pensamento, a qual, por não ser ilimitada, sujeita-lhes à possibilidade de serem condenados pelos abusos que venham a praticar em relação aos direitos de terceiros, abrangidos ou não pela rede social.

(...). (REsp 1650725/MG RECURSO ESPECIAL 2017/0018900-9; Ministra NANCY ANDRIGHI; DJe 26/05/2017)

Além de serem usadas como meio de prova para comprovação de delitos penais e para reparação civil por dano moral, as publicações extraídas das redes sociais também têm sido utilizadas como argumentos pelos empregados para demitir funcionários. Ganhou notoriedade o caso da enfermeira que teria apresentado atestado médico falso para justificar sua ausência ao serviço, mas os documentos anexados aos autos, como fotos e comentários postados no *Facebook*, comprovaram que a funcionária, no mesmo período do afastamento, estava participando da 16ª Maratona do Rio de Janeiro. A 9ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT/RJ) deu provimento ao recurso ordinário interposto pelo hospital e confirmou, por unanimidade, a justa causa.

JUSTA CAUSA – ATESTADO MÉDICO FALSO Enfim, uma coisa é certa. A autora se encontrava no evento esportivo, conforme fotos apresentadas, certamente postadas pela própria autora na internet. Tais imagens convencem que a autora estava bem disposta, e não doente com necessidade de 15 dias de afastamento. Entendo que, de fato, em função dos atestados médicos falsos houve quebra de confiança que justifica a justa causa. (TRT 1ª Região. 9ª Turma. PROCESSO: 0001703-74.2012.5.01.0039 – RO).

Nota-se, portanto, que cada vez mais se consolida a possibilidade de utilização das informações e comunicações encontradas em redes sociais, como o *Facebook*, como meio de prova nos processos judiciais. Tal admissibilidade revela um amadurecimento do judiciário brasileiro, atento às constantes mudanças nas relações pessoais daqueles que outorgam ao Estado o poder de decidir em seus litígios.





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

Na seara administrativa não poderia ser diferente. Não há dúvida de que nos processos administrativos, regidos pelos princípios da legalidade, razoabilidade, eficiência, celeridade e interesse público, dentre outros⁹, deve-se buscar todos os tipos de prova admitidos no Direito. Afinal, conforme elucidado, no campo do processo administrativo vigora o princípio da verdade material.

Diante do até o momento exposto, já se pode concluir que há a possibilidade de utilização de meios virtuais para comprovação do fato ou para auxílio no livre convencimento do ente julgador.

Em alguns casos, os advogados se utilizam da autenticação em cartório dos documentos impressos retirados *online* de postagens. Nestes casos, o tabelião confirma o conteúdo do endereço da rede mundial dos computadores e autentica o documento em razão da possibilidade desse conteúdo ser excluído ou alterado posteriormente pela parte potencialmente prejudicada evitando, assim, a perda do seu valor probatório¹⁰.

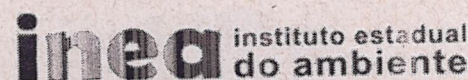
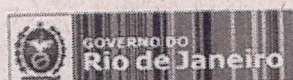
Entretanto, tal medida se torna desnecessária quando tais documentos sejam extraídos pela própria Administração Pública. É cediço que um dos atributos do ato administrativo é a presunção de legitimidade e veracidade. Neste sentido, elucidada Hely Lopes Meirelles¹¹:

Os atos administrativos, qualquer que seja sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração (art. 37 da CF), que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental. Daí o art. 19, II da CF proclamar que não se pode "recusar fé aos documentos públicos". Além disso, a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos responde a exigências de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não poderiam

⁹ Art. 2º, Lei Estadual nº 5.427/09. O processo administrativo obedecerá, dentre outros, aos princípios da transparência, legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, impessoalidade, eficiência, celeridade, oficialidade, publicidade, participação, proteção da confiança legítima e interesse público.

¹⁰ VIEIRA, Laírcia. *Postagens em redes sociais como instrumento probatório em processo judicial*. Disponível em: < <https://direitodiario.com.br/redes-sociais-instrumento-probatorio/> >. Acesso em 22 jan 2019. 

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Ob. Cit.*, p. 162.





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

ficar na dependência da solução de impugnação dos administrados, quanto à legitimidade dos seus atos, para só após dar-lhes execução. Já a presunção de veracidade, inerente à de legitimidade, refere-se aos fatos alegados e afirmados pela Administração para a prática do ato, os quais são tidos e havidos como verdadeiros até prova em contrário. A presunção também ocorre com os atestados, certidões, informações, atos registrares e declarações da Administração, que, por isso, gozam de fé pública.

(...)

Outra consequência da presunção de legitimidade e veracidade é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca.

Desta feita, não há de se falar em autenticação em cartório dos documentos retirados pela Administração Pública de postagens virtuais em razão da presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos.

Ainda, tendo em vista as particularidades dos processos administrativos, necessário se faz uma análise específica quanto ao emprego de provas extraídas de redes sociais no âmbito da Administração Pública.

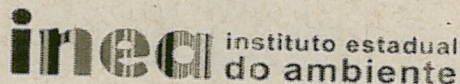
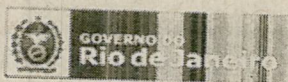
(i) *Das decisões baseadas em prova indiciária*

Conceitua-se indício como a “circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias”

¹². Amplamente utilizado no Direito Processual Penal, o indício é um legítimo meio de prova. Da mesma forma, o Direito Administrativo sancionador é também receptivo à prova indiciária – ou aos indícios enquanto meios probatórios –, sendo tal prova fundamental no estabelecimento de pautas de “razoabilidade” dos julgamentos¹³.

¹² Art. 239, Código de Processo Penal.

¹³ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 396/397.





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

No campo das responsabilidades sancionatórias, cabe aduzir que os indícios podem ser suficientes para uma condenação, especialmente no terreno de aplicação do Direito Administrativo repressor, embora até mesmo no Direito Penal isto seja possível, justificadamente¹⁴. Todavia, alerta Maria Thereza Rocha de Assis Moura¹⁵:

(...) vários indícios graves, precisos e concordantes, analisados em conjunto, podem levar à certeza processual do fato indicado, quando se unirem e se consolidarem sob forte nexó lógico. Para tanto, faz-se indispensável que a conclusão se apresente precisa e segura, vale dizer, que apareça como resultado lógico imediato, e não como o final de dispendiosa cadeia de argumentos, cuja complicação estará indicando, precisamente, o contrário. A necessidade moral ou física da conclusão, obtida mediante o exame do conjunto de todos os indícios, constitui, por assim dizer, o verdadeiro fundamento do valor probatório dos indícios.

Respeitadas as devidas diferenças entre os critérios penais e administrativos, entende-se pela utilização das provas indiciárias nos processos administrativos sancionadores. Ora, se na esfera penal o indício pode restringir o direito fundamental de liberdade de locomoção (art. 5º, XV, CF), quiçá na esfera administrativa, sendo a autoridade penal, em regra, mais exigente do que a administrativa.

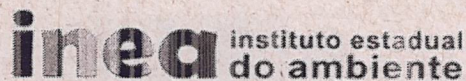
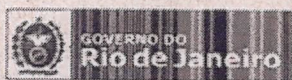
Entretanto, não pode a prova indiciária ser utilizada ao mero arbítrio do Administrador. Nas palavras de Fábio Medina Osório¹⁶:

Nesse contexto, os indícios podem ser acolhidos nas decisões condenatórias que aplicam normas de Direito Administrativo Sancionador. Esta possibilidade não significa, todavia, abertura ao arbítrio. Ao contrário, a acolhida de indícios exige ônus argumentativo mais pesado. Para que tenham validade, os indícios devem formar um sólido conjunto capaz de gerar convicções razoavelmente persuasivas, aptas a produzir segurança jurídica na perspectiva do precedente que se forma e do exemplo pedagógico gerado. Isoladamente, os indícios perdem valor, é verdade. Porém, o conjunto decorrente de um somatório de indícios pode apresentar-se tão somente idôneo, porque é necessário avançar e reconhecer-lhe a dimensão condenatória, e esta só se tornará possível quando estiver

¹⁴ Ob. Cit., p. 397.

¹⁵ Moura, Maria Thereza Rocha de Assis. *A prova por indícios no processo penal*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 96.

¹⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. Ob. Cit., p. 400.





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

revestida de plausibilidade intensa, em confronto com outras alternativas suscitadas ou suscetíveis.

No caso em tela, tem-se por provas o panfleto obtido por meio da denúncia realizada, a identificação de materiais encontrados no local no momento da vistoria e as fotos e informações obtidas nas redes sociais da empresa e do seu proprietário que, apesar de em reunião no Inea afirmar que não exercia tais atividades, divulga-as com nítido intuito de comercialização.

(ii) *Da responsabilidade administrativa ambiental*

A identificação da natureza jurídica da responsabilidade administrativa é matéria que enseja debate tanto na doutrina quanto na jurisprudência, com posicionamentos bastante conflituosos. Hely Lopes Meirelles, por exemplo, defende a regra da objetividade. Segundo ele “a multa administrativa é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator”¹⁷.

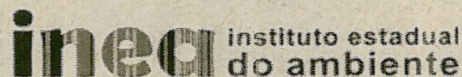
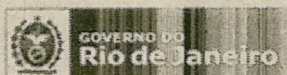
Com o advento da Lei 9.605/1998, o tema passou a ser objeto de maior atenção, verificando-se o posicionamento de duas correntes distintas. Ensina, então, Édis Milaré¹⁸:

Uma primeira corrente, ancorada no mito da responsabilidade objetiva, pioneiramente defendida por Hely Lopes Meirelles, aduz que quando a Lei 9.605/1998 se referiu à infração administrativa como toda ação ou omissão que viole as regras de uso, de gozo, promoção, proteção, recuperação do meio ambiente, não a condicionando a uma voluntariedade do sujeito que as violou, acabou por estabelecer, como regra geral, a teoria da responsabilidade objetiva no âmbito administrativo-ambiental. A culpa será exceção, nas hipóteses prefixadas no ordenamento. Perfilham esse entendimento Paulo Affonso Leme Machado, Vladimir Passos de Freitas, Joel Ilan Paciornik, Theo Marés, Flávio Dino e Nicolao Dino Neto.

Em outra frente, sob a bandeira da responsabilidade subjetiva, pugna-se pela imprescindibilidade da culpa, lato sensu, como elemento necessário para a caracterização da infração administrativa, forte nas garantias expressas no art. 5º, LV e LVII, da CF, que asseguram aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a mais ampla defesa, além da presunção de inocência. De tal arte, admitir-

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 38.ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 206.

¹⁸ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 342.





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

se a responsabilidade objetiva do suposto infrator, in casu, equivaleria a tornar letra morta ditas garantias. Entre os defensores desta corrente, encontramos Fábio Medina Osório, Heraldo Garcia Vitta, Ricardo Carneiro, Edilson Pereira Nobre Júnior, Daniel Ferreira e Regis Fernandes de Oliveira.

Grosso modo, em termos práticos, tem-se que a responsabilização pela via objetiva prescinde da culpa, o que facilita e amplia sua aplicação, enquanto a responsabilização subjetiva demanda maior cautela e critério na apuração. Isso posto, importante mencionar que o Superior Tribunal de Justiça vem consolidando entendimento no sentido de considerar a natureza jurídica subjetiva da responsabilidade administrativa. Verifica-se:

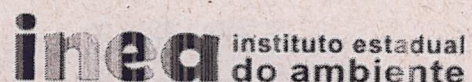
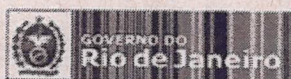
(...) 2. A insurgente opôs Embargos de Declaração com intuito de provocar a manifestação sobre o fato de que os presentes autos não tratam de responsabilidade ambiental civil, que seria objetiva, mas sim de responsabilidade ambiental administrativa, que exige a demonstração de culpa ante sua natureza subjetiva. Entretanto, não houve manifestação expressa quanto ao pedido da recorrente.

3. Cabe esclarecer que, no Direito brasileiro e de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, proprietário ou administrador da área degradada, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação in natura e do favor *debilis*.

4. Todavia, os presentes autos tratam de questão diversa, a saber a natureza da responsabilidade administrativa ambiental, bem como a demonstração de existência ou não de culpa, já que a controvérsia é referente ao cabimento ou não de multa administrativa.

5. Sendo assim, o STJ possui jurisprudência no sentido de que, "tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador" (AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 7.10.2015).

6. "Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com





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

demonstração do nexa causal entre a conduta e o dano". (REsp 1.251.697/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.4.2012). (...) (STJ, RECURSO ESPECIAL Nº 1.401.500 - PR 2013/0293137-0, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe: 13/09/2016).

Trata-se de entendimento firmado pelo tribunal de maior relevância na discussão sobre a legislação infraconstitucional do país e que, por meio da sua jurisprudência, é possível se constatar as tendências que deverão ser acolhidas pelos juízos *a quo*.

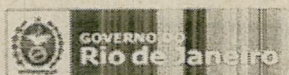
Entende o STJ, então, que a responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, em consonância com a doutrina aqui apresentada. Nesta linha de entendimento, Édís Milaré considera a responsabilidade administrativa ambiental informada pela teoria da culpa presumida, a saber:

Nada discrepantes e fundadas ponderações, não se pode deixar de reconhecer que, se de um lado, a marca da objetividade pode ser entrevista na redação do art. 70, caput, da Lei 9.605/1998, na parte em que se satisfaz com o mero comportamento do administrado para ter por caracterizada a infração, de outro o tom subjetivista também dela desponta, quando se refere à ilicitude, elemento sabidamente estranho à teoria objetivista.

Realmente, parece defluir do teor do dispositivo como que um compósito de cores, a sugerir a ideia de um sistema híbrido entre a responsabilidade civil objetiva (que se contenta com o comportamento adverso aos regulamentos) e a responsabilidade penal subjetiva (que reclama a presença da ilicitude no comportamento).

Em por isso, sempre nos pareceu que a melhor saída seria considerar a responsabilidade administrativa ambiental informada pela teoria da culpa presumida, (...), segundo as quais, configurando um comportamento em tese subsumível a uma proibição de norma ambiental, há de se presumir, *juris tantum*, a responsabilidade do suposto infrator, o qual poderá, pela inversão do ônus da prova, demonstrar sua não-culpa. Não se desincumbindo desse ônus, a presunção se transformará em certeza, ensejando a aplicação da sanção abstratamente considerada.

Vale dizer, não se exige, de plano, já no auto de infração, demonstração dos contornos da ação culposa. Para a Administração basta a presença de indícios da violação do dever de cuidado, cabendo ao infrator comprovar a falta do elemento subjetivo ou invalidar o juízo indiciário da infração. (Grifou-se).



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

Nota-se que, ao se adotar a teoria da culpa presumida, caberá ao infrator demonstrar a sua não-culpa em razão da presunção de veracidade e de legitimidade de que gozam os atos administrativos. Não obtendo êxito, esta presunção se tornará certeza, não havendo motivos para a anulação do referido Auto de Infração.

O ponto focal desta breve digressão acerca da natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental é justamente a comprovação de que para a Administração Pública não se exige a demonstração da ação culposa para que se possa lavrar o Auto de Infração. Assim, caracterizado um comportamento em tese subsumível a uma proibição de norma ambiental, haverá a presunção relativa acerca da responsabilidade do suposto infrator.

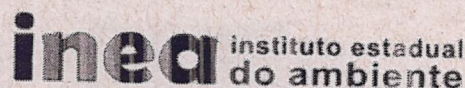
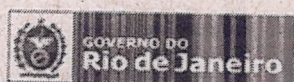
In casu, após realização de vistoria provocada por denúncia, se constatou a presença de equipamentos (pulverizador manual, macacões, capacetes e óleo mineral “que podem estar relacionados à atividade”). A partir daí, se desencadeou um processo fiscalizatório que resultou na obtenção de provas por meio das redes sociais da empresa e do seu proprietário.

DAS MEDIDAS SANCIONATÓRIAS A SEREM TOMADAS

Consulta-nos a SUPMA sobre o procedimento a ser adotado no caso em tela, tendo em vista as informações extraídas das redes sociais da empresa e do Sr. Fernando e, ainda, que não foi possível constatar no local a operação da atividade.

Verificamos, contudo, que, ainda que tais informações sejam consideradas provas indiciárias, inegável é que, analisados em conjunto, se tornam precisas e concordantes. Importante consignar que consta nos autos a cópia do panfleto distribuído para divulgar o serviço – “Problemas com ratos, baratas, cupins e formigas. Nós resolvemos. Limpamos sua caixa d’água e cisterna” – e, como canal de comunicação, o Facebook da empresa (fl. 04).

Ademais, como resultado do procedimento de fiscalização, constatou-se nas redes sociais da empresa e do proprietário – que as utilizava no modo público, de privacidade (aberto) – um vasto material de serviços realizados pela empresa. Agrava o fato de que o Sr. Fernando, diferentemente do alegado na reunião com o Inea onde afirmou que retirou do ar





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

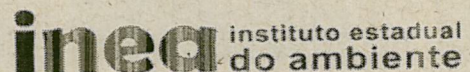
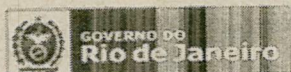
a página na rede social *Facebook*, simplesmente alterou o nome da página para “Power Tech Refrigeração”, continuando a comercializar a atividade de higienização, conforme comprovado à fl. 09.

Pode-se dizer que, tais fatos, aliados à denúncia e aos materiais encontrados, unidos, se consolidam sob um forte nexó lógico obtido mediante o exame do conjunto de todas as provas.

Deve ser salientado que as postagens nas redes sociais, por si só, não seriam provas inequívocas, mas sim informações que poderiam formar o convencimento do ente julgador acerca de fatos a serem comprovados. Não poderiam, portanto, ser o único meio probatório, havendo necessidade de outras fontes de informação, como as obtidas no caso em tela.

Com isso, juntamente com as informações extraídas das redes sociais da empresa e do Sr. Fernando, temos que, em vistoria realizada pelo Inea, foram constatados no local da precitada microempresa um pulverizador manual simples, macacões, capacetes e óleo mineral que podem estar relacionados à atividade. Não obstante, houve denúncia ao órgão ambiental sobre o exercício irregular da atividade, a anexação de panfleto divulgado o exercício da atividade no presente processo, bem como a alteração do nome da empresa no *Facebook* pelo proprietário após reunião com o Inea, momento no qual afirmou ter desativado o perfil da mesma.

Além disso, vale lembrar que a responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva e, ao se adotar a teoria da culpa presumida, caberá ao infrator demonstrar a sua não-culpa. Não se exige, então, para a Administração Pública, a demonstração da ação culposa para que se possa lavrar o Auto de infração, bastando apenas estar caracterizado um comportamento em tese subsumível a uma proibição de norma ambiental, quando haverá a presunção relativa acerca da responsabilidade do suposto infrator.





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

Neste sentido, esclarece o i. Procurador do Estado Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas¹⁹:

Mas é fundamental fazer a distinção entre, de um lado, a exigência da ocorrência de culpa ou dolo como elemento necessário a configurar a existência da infração e, de outro lado, a questão de saber a quem cabe o ônus da prova (é a administração que tem que provar a culpa ou o dolo ou é o administrado que tem que provar que não agiu com culpa ou dolo).

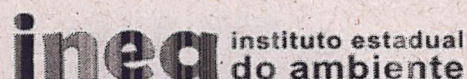
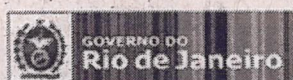
(...)

De todo modo, mesmo na fase administrativa, entendemos ser aplicável a presunção de veracidade e de legitimidade de que gozam os atos administrativos em geral. Tal presunção se dirige, em especial, aos fatos narrados no respetivo auto. É verdade que, neste caso, a presunção é “bastante” relativa, e, na verdade, deve ser aceita como uma espécie de prova “pré-constituída” pela administração, cabendo ao infrator o ônus de produzir (alguma) prova em contrário. O que é importante salientar é que, face aos fatos narrados no auto de infração, não poderá o infrator quedar-se silente, sob o argumento de que nenhuma prova foi produzida pela administração, pois, se assim o fizer, a confirmação do auto de infração deverá acontecer.

Além da presunção de que goza o auto, entendemos que a existência de culpa é presumível em diversas hipóteses (cabendo ao infrator demonstrar que esta não ocorreu).

Ante o exposto, tendo em vista o conjunto probatório arrolado nos autos, sugere-se que seja lavrado o Auto de Constatação e, conseqüentemente, o respectivo Auto de Infração, nos termos da Lei estadual nº 3.467/2000. Ademais, recomenda-se que seja a empresa notificada a paralisar imediatamente o exercício da atividade irregular, bem como a deixar de divulgar por qualquer meio (redes sociais, panfletos etc.) o serviço não autorizado, devendo, inclusive, retirar dos anúncios a propaganda deste serviço, sob pena de nova responsabilização administrativa, sem prejuízo da responsabilidade civil e penal.

¹⁹ MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. *Infrações administrativas ambientais no Estado do Rio de Janeiro: Notas sobre a Lei nº 3.467/00 in Procuradoria Geral, Revista de Direito*, v. 58. Rio de Janeiro, 2012.



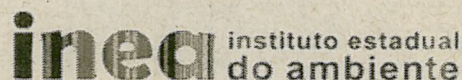
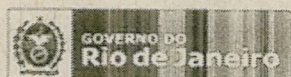


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

CONCLUSÃO

Diante do exposto, tem-se que:

- (i) Após realização de vistoria provocada por denúncia, se constatou a presença de equipamentos (pulverizador manual, macacões, capacetes e óleo mineral) “que podem estar relacionados à atividade”. A partir daí, se desencadeou um processo fiscalizatório que resultou na obtenção de provas por meio das redes sociais da empresa e do seu proprietário;
- (i) Conforme observado, há a possibilidade de utilização de meios virtuais para comprovação do fato ou para auxílio no livre convencimento do ente julgador. No entanto, deve ser salientado que as postagens nas redes sociais, por si só, não seriam provas inequívocas, mas sim informações que poderiam formar o convencimento do ente julgador acerca de fatos a serem comprovados. Não poderiam, portanto, ser o único meio probatório, havendo necessidade de outras fontes de informação, como as obtidas no processo;
- (ii) No caso em tela, tem-se por provas a denúncia realizada, a vistoria no local e as fotos e informações obtidas nas redes sociais da empresa e do seu proprietário que, apesar de em reunião no Inea afirmar que não exercia tais atividades, divulga-as com nítido intuito de comercialização. Pode-se dizer que, tais fatos, aliados à denúncia e aos materiais encontrados, unidos, se consolidam sob um forte nexó lógico obtido mediante o exame do conjunto de todas as provas;
- (iii) Além disso, vale lembrar que a responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva e, ao se adotar a teoria da culpa presumida, caberá ao infrator demonstrar a sua não-culpa. Não se exige, então, para a Administração Pública, a demonstração da ação culposa para que se possa lavrar o Auto de infração, bastando apenas estar caracterizado um comportamento em tese subsumível a uma proibição de norma ambiental, quando haverá a presunção relativa acerca da responsabilidade do suposto infrator;

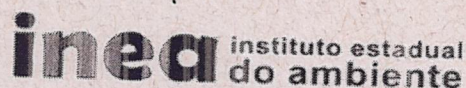
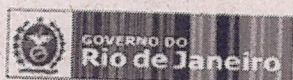


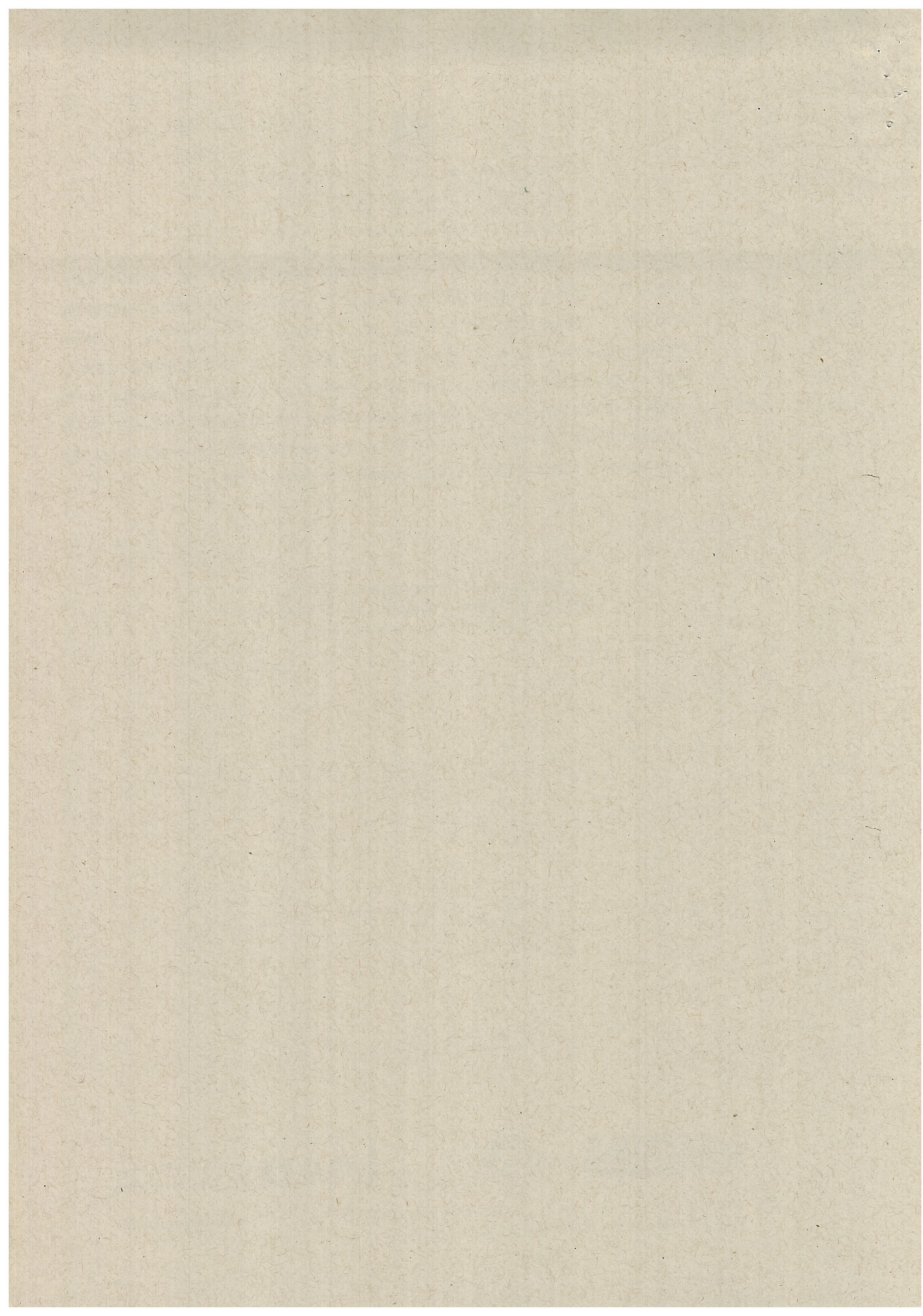


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

- (iv) Em conclusão, tendo em vista o conjunto probatório arrolado nos autos, sugere-se que seja lavrado o Auto de Constatação e, conseqüentemente, o respectivo Auto de Infração, nos termos da Lei estadual nº 3.467/2000. Ademais, recomenda-se que seja a empresa notificada a paralisar imediatamente o exercício da atividade irregular, bem como a deixar de divulgar por qualquer meio (redes sociais, panfletos etc.) o serviço não autorizado, devendo, inclusive, retirar dos anúncios a propaganda deste serviço, sob pena de nova responsabilização administrativa, sem prejuízo da responsabilidade civil e penal.

Gustavo de Menezes Souza Campos
Gerente de Direito Ambiental / ID: 4433240-8
GEDAM / Procuradoria do INEA





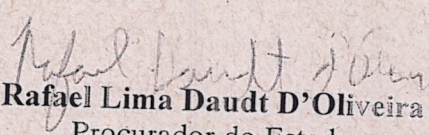


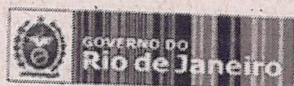
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

VISTO

1. Aprovo o Parecer 05/2019-GC, da lavra do Dr. Gustavo de Menezes Souza Campos, referente ao Processo Administrativo nº. E-07/002.107410/2018;
2. À SUPMA, em prosseguimento.

Rio de Janeiro,


Rafael Lima Daudt D'Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do INEA
ID. Funcional: 42666058



inea instituto estadual
do ambiente

Av. Venezuela, n.º 110, sala 224, Saúde, Rio de Janeiro / RJ, CEP: 20081-312, www.inea.rj.gov.br
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423, procuradoria@inea.rj.gov.br / inea.proc@gmail.com

