



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, 30 de janeiro de 2019.

Parecer nº 05/2019 - RDC

Ref.: Processo: E-07/505.684/2012

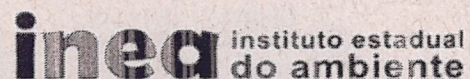
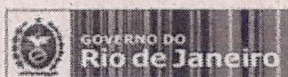
Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Tempestividade do recurso. Sugestão pelo desprovimento do recurso apresentado.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Winston Transportes Ltda, imposta com fundamento no artigo 81 da Lei 3.467/2000, “por deixar de prestar ao Inea informações exigidas no item 2 da Notificação nº GEAR3NOT/00023198, de 12/05/2011” (Auto de Infração nº COGEFISEAI/00143284 – fl. 10).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº GEAR3CON/01003539 (fl. 03). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00143284 (fl. 10), com base no artigo 81 da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de “Multa” no valor de R\$ 15.556,79 (quinze mil, quinhentos e cinquenta e seis reais e setenta e nove centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 17/32).





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

1.2 – Da decisão da impugnação

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

A autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 24/01/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo em 05/02/2018.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. 55/70, a Autuada alega, em síntese, que: (I) não foi intimada da Notificação GEAR3NOT/00023198; (II) o auto de infração não explicita que informação a empresa deixou de prestar; (III) não lhe fora garantido direito ao contraditório e a ampla defesa; (IV) o auto de infração encontra-se prescrito; (VI) deveria ter sido advertida e não multada; (VII) não constaria do processo em referência os parâmetros utilizados na valoração da multa, a qual seria “completamente desproporcional”.

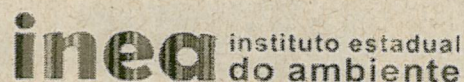
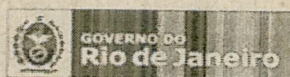
II. DA FUNDAMENTAÇÃO

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).

Sendo assim, e levando em consideração que a Notificação nº COGEFISNOT/01088440 foi recebida em 24/01/2018 (fl. 53), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 05/02/2018.





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

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

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, destacam-se as regras estabelecidas no Decreto Estadual nº 41.628/2009 com as alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 46.037/2017, provenientes da deslegalização promovida pelo artigo 13¹ da Lei 3.467/2000. Contudo, tendo em vista que os atos que compõem o presente processo foram praticados na vigência do Decreto 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos seguintes termos:

Art. 60- A atividade de fiscalização ambiental do Instituto, consistente no controle da poluição, mediante a adoção de medidas de polícia e cautelares, lavratura de autos de constatação e autos de infração será exercida pelos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e pelos demais servidores indicados pelo Regimento Interno.

Art. 61- Os autos de infração, que terão por base as informações constantes nos respectivos autos de constatação emitidos pelo servidor competente, serão lavrados:

I - pelo ocupante do cargo de chefia da Agência Regional, no caso de imposição de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de sua competência territorial;

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

Art. 62- As impugnações apresentadas, no prazo de 15 dias contados da intimação, contra os autos de infração serão apreciadas e decididas:

I - pelo Vice-Presidente, no caso dos autos de infração lavrados no caso de imposição de advertência, multas e apreensão;

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

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

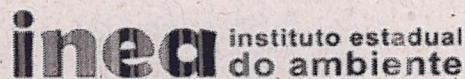
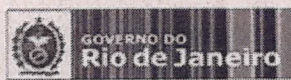
Art. 13 - O auto de infração será lavrado com base no auto de constatação e nos demais elementos do processo, pelo servidor ou órgão próprio do Instituto Estadual do Ambiente – INEA ou, quando assim estabelecido em Regulamento, pelo órgão próprio ou pelo titular da Secretaria de Estado do Ambiente.

Parágrafo único – (...)

(...)

II – o prazo para interposição de impugnação;

(...)





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

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.

Art. 63- Da decisão que apreciar a impugnação formulada contra os autos de infração caberá a interposição de um único recurso, no prazo de 15 dias, que será apreciado e decidido:

I - pelo Conselho Diretor, no caso das decisões proferidas pelo Vice- Presidente;

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

Assim, considerando a legislação estadual 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.

2.1.3 – Da regular intimação

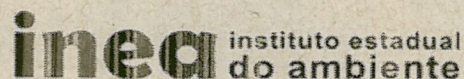
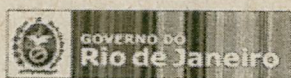
Alega a Recorrente que não foi intimada da Notificação GEAR3NOT/00023198. Ocorre que à fl. 73 consta comprovante de recebimento desta notificação devidamente datado e assinado.

Conforme disposição do artigo 14, § 3º da Lei estadual 3467/00, a intimação poderá ser recebida pelo empregado da empresa, *in verbis*:

Art. 14 – O infrator será intimado da lavratura do auto de infração, para ciência de decisão ou efetivação de diligência:

(...)

§ 3º - A intimação será considerada efetivada caso o aviso de recebimento seja assinado por empregado ou preposto do infrator, ressalvados os casos em que este provar que os signatários não tinham condições de compreender a natureza da intimação ou agiram com dolo ou má fé.





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

Portanto, resta demonstrado que a Recorrente foi regularmente intimada segundo prova inequívoca constante nos autos.

2.1.4 – Da ciência da informação requerida

Alega a Recorrente que o auto de infração não especifica qual informação a empresa deixou de prestar. Ocorre que à fl. 73 consta comprovante de recebimento da Notificação GEAR3NOT/00023198, que traz especificamente a informação exigida por esta Autarquia, qual seja:

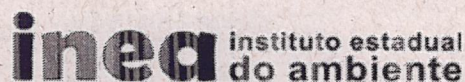
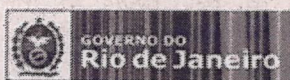
“Apresentar em INTERVALO TRIMESTRAL, (a cada 90 dias), assinado por profissional ou empresa habilitada pelo INEA, o boletim dos resultados das medições dos níveis de opacidade emitida por todos os seus veículos movidos a óleo Diesel e em meio digital, após o recebimento desta, no mesmo endereço. Informações: (21) 2334-9606.”

Ademais, a Autuada em 24/06/2015 teve acesso aos autos do processo, conforme comprovante de vistas dos autos em fl. 14, oportunidade na qual pôde confirmar as informações constantes na referida notificação.

Portanto, resta claro que a Autuada possuía plena ciência da informação requerida segundo provas presentes nos autos.

2.1.5 – Do respeito aos princípios do contraditório e ampla defesa

Alega a Recorrente que não lhe fora garantido direito ao contraditório e a ampla defesa. No que se refere a tal alegação, observa-se que a Lei estadual nº 3467/00 estabelece em seus artigos 24-A e 25 as hipóteses em que o autuado poderá oferecer defesa ao órgão ambiental, sendo possibilitado o oferecimento de impugnação, face ao recebimento do Auto de Infração, e a apresentação de um recurso, o qual poderá ser interposto contra a decisão que apreciou a impugnação.



R



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

Assim, segundo dispõe a lei, a primeira defesa a ser oferecida pela Autuada é a impugnação, a qual poderá ser oferecida após o recebimento do auto de infração. Neste caso concreto, a impugnação foi devidamente analisada e indeferida pelo Diretor do Inea (fl. 49), o qual “acolh[eu] a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração” (fls. 41-47), que contempla a motivação do ato.

Ressalte-se que não cabe a apresentação de defesa face ao recebimento de auto de constatação ou notificação, uma vez que os citados documentos não impõem uma sanção ao autuado.

Verifica-se pela simples análise dos autos que a Recorrente foi regularmente notificada das decisões prolatadas e, por conseguinte manifestou-se quanto a estas, tendo todos seus argumentos devidamente analisados.

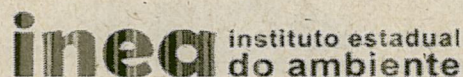
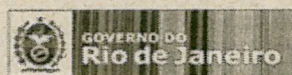
Ademais como garantia de acesso à informação, a Autuada pode, a qualquer tempo, solicitar vistas do processo, direito este que nunca lhe fora negado. Corrobora para tal constatação o fato de que no dia 24/06/2015 a procuradora da Recorrente Dra. Cintia Moreira Fonseca de Souza obteve vista do processo (fl. 14).

Portanto, resta demonstrado que foram respeitados em sua integralidade os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo em tela.

2.2 – Da prejudicial de mérito

2.2.1– Da ausência de prescrição

No que se refere à prescrição aludida pela Autuada é cediço que na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e





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

direitos de cada parte.² A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono da causa durante o processo é denominada prescrição.³

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

Art. 74. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Estadual, direta e indireta, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§2º Interrompe-se a prescrição:

- I. pela notificação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
- II. por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
- III. pela decisão condenatória recorrível.

Nota-se que o parágrafo primeiro deste artigo introduz a **prescrição intercorrente** para o procedimento administrativo **paralisado há mais de três anos**, pendente de julgamento ou despacho.

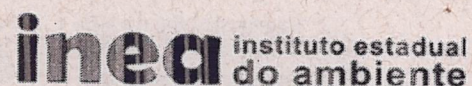
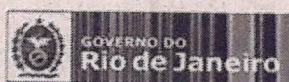
In casu, verifica-se que o argumento relativo à prescrição intercorrente não merece prosperar, já que pela análise dos autos constata-se que o processo nunca esteve paralisado por mais de três anos.

Ao contrário do que alega a Autuada, verifica-se que após a emissão do auto de constatação foram efetuadas movimentações próprias da dinâmica do presente processo administrativo, tal como valoração da penalidade de multa (fl. 9), datada de 18/12/2014.

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

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

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





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

2.3 – Do mérito

2.3.1 – Da possibilidade de aplicação de multa simples sem prévia advertência

Alega a Autuada que *“A multa não poderia ser aplicada, sem antes o agente fosse advertido das irregularidades”*. Todavia, não merece guarida essa afirmação haja vista a inexistência de previsão legal nesse sentido.

Sendo a Administração Pública regida, dentre outros, pelo princípio da legalidade, o qual assume especial relevo quando em evidência o exercício do poder de polícia, não é possível levar a cabo ações cujo fundamento não se possa extrair da legislação.

Nesse mesmo sentido, as irretocáveis palavras do Ilmo. Procurador do Estado Dr. Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas⁴:

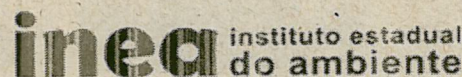
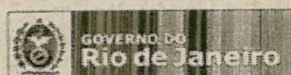
Uma das primeiras dúvidas que podem surgir na escolha da sanção aplicável é saber se a advertência deve, sempre, preceder a aplicação da multa ou de outras sanções mais graves. Não me parece que esta seja a intenção da Lei. Com efeito, o §2º do art. 2º determina que a advertência será aplicada pela inobservância das disposições da Lei *“sem prejuízo às demais sanções previstas”*.

Por outro lado, o inciso I do §3º do art. 2º, ao estipular que a multa simples será aplicada *“sempre que o agente” “advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinado”*, não está afirmando que a multa simples será aplicada *“somente quando”* ou *“desde que”* tenha havido uma prévia advertência.

Ademais, Édis Milaré entende que *“nada impede que a autoridade aplique diretamente a multa ou outra sanção que entender cabível, independentemente da incidência de uma advertência anterior”*⁵.

⁴ 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.

⁵ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente. Reação Jurídica à Danosidade Ambiental*, p. 843.





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

Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, também não se faz necessária a aplicação de advertência prévia para a aplicação da multa administrativa por infração ambiental:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. MANTER EM CATIVEIRO ESPÉCIES DE PASSERIFORMES DA FAUNA SILVESTRE BRASILEIRA SEM AUTORIZAÇÃO DO IBAMA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 72 DA LEI 9.605/1998. INEXISTÊNCIA DE GRADAÇÃO DE PENALIDADES. MULTA. CABIMENTO. PROPORCIONALIDADE. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO.

1. Hipótese em que o Tribunal local entendeu não ter sido atendido o suposto requisito de gradação das penalidades, motivo pelo qual afastou a multa prevista no art. 72 da Lei 9.605/1998 aplicada ao ora recorrido por infração administrativa por manter em cativeiro espécies de passeriformes da fauna silvestre brasileira sem autorização do Ibama.

2. Não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

3. Não procede a alegação de que a imposição da multa depende de advertência prévia. Por outro lado, realmente procede a afirmação de que o quantum da multa não seria razoável, ante a inequívoca desproporção entre o seu valor e a situação econômica do infrator, o que ocasionou afronta ao disposto no art. 6º da Lei 9.605/1998.

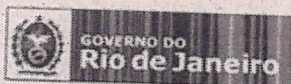
4. **Recurso Especial** parcialmente provido para determinar o retorno dos autos à origem a fim de que Tribunal a quo fixe o valor da multa em consonância com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a serem aferidos nas circunstâncias do caso concreto.

(REsp 1.426.123/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Dje 18/11/2015).

No mesmo sentido, posicionou-se o Tribunal Regional Federal da 4ª Região pela desnecessidade de prévia advertência para a aplicação de multa administrativa ambiental, respeitados, obviamente, os patamares mínimo e máximo estabelecidos na legislação de regência. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. LICENÇA PARA INSTALAÇÃO DE ANTENAS DE TELECOMUNICAÇÕES. LEI ESTADUAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. CONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DE **MULTA**.

1. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos do art. 24, VI, da CF, legislar concorrentemente sobre proteção do 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

2. A Constituição Federal incumbiu ao Poder Público de, dentre outras medidas protetivas, exigir licença ambiental para as atividades e serviços potencialmente poluidores, obrigando todas as entidades federativas. Desta forma, embora o Decreto 88.351/83 disponha competir ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA a fixação de critérios básicos segundo os quais serão exigidos Estudos de Impacto Ambiental - EIA, isto não pode retirar a competência dos Estados em legislar supletivamente sobre o Meio Ambiente.

3. Constitucional a Resolução CONSEMA n.º 01/2004, do Estado de Santa Catarina, que listou o funcionamento de antena de telecomunicações como potencialmente poluidor ao meio ambiente, passível de licenciamento ambiental pela Fundação de Meio Ambiente - FATMA.

4. No que diz respeito a Lei Estadual n.º 12.864/2004, que instituiu o licenciamento ambiental da instalação de antenas de telecomunicações no Estado de Santa Catarina, em que pese referida norma não ter sido devidamente regulamentada, nada impede a aplicação de seus dispositivos que prescindam de complemento.

5. No que tange à alegada impossibilidade de imposição de multa sem prévia advertência, não merece prosperar a pretensão do recorrente. A penalidade deve ser aplicada como forma de coibir a atuação ilícita, devendo, portanto, ser proporcional ao dano causado.

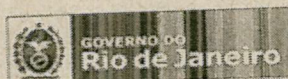
6. Respeitados os patamares mínimo e máximo estabelecidos na legislação de regência para fixação da multa e atendo-se a questões de razoabilidade e de proporcionalidade, não cabe ao Judiciário substituir o administrador no exercício de seu poder discricionário acerca da conveniência, oportunidade e valoração da sanção a ser aplicada.

(TRF4 – AC:5230 SC 2006.72.00.005230-6, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 30/03/2010, QUARTA TURMA, Data de Publicação: D.E 12/07/2010).

Assim, nítido é que nada impossibilita a aplicação da multa sem a prévia sanção de advertência, ao contrário do alegado pela recorrente.

2.3.2 – Da motivação para a valoração da multa e proporcionalidade do valor fixado:

Declara a Autuada que o ato administrativo não teria motivação. Afirma que “não se constata os parâmetros utilizados na aplicação da multa”, a qual seria “completamente desproporcional”, haja vista sua fixação em patamar superior ao mínimo legal previsto, sem



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

considerar a suposta inocorrência de danos ambientais e que jamais teria a Autuada deixado de prestar informações ao órgão ambiental.

Não merece, todavia, prosperar o raciocínio da Autuada. Em verdade, é possível identificar às folhas 8 e 9 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 Autuada, 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.

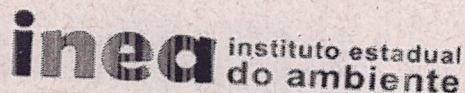
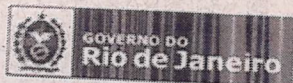
Quanto ao princípio da proporcionalidade, Luís Roberto Barroso⁶ o define como uma análise acerca da relação de custo e benefício que se extrai da ponderação entre os danos causados e os resultados obtidos. Esse Princípio que se traduz na apreciação de três requisitos: (i) da adequação, que exige que 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 Garcia⁷ conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99⁸,

⁶ BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, p.209.

⁷ GARCIA, Flávio Amaral. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A PRINCIPIOLOGIA NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Revista Brasileira de Direito Público: RBDP, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 9-28, out./dez. 2013.

⁸ 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





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

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 supracitado⁹ 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 mais objetiva e calcada na efetivação do resultado que maximize o atendimento ao interesse público”.

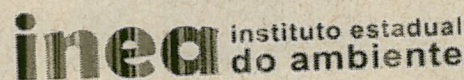
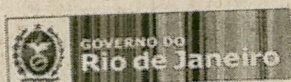
Deve-se, ainda, suscitar que recentemente o Princípio da Proporcionalidade foi introduzido como parâmetro a ser observado por força de Lei, com a disposição do §2º do artigo 22¹⁰ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº 13.655/2018, segundo o qual “na aplicação de sanções, 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, para a imposição e gradação da penalidade, sejam considerados (art. 8º, incisos I, II e III): (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.

nº 5.427/2009, a qual estabelece normas sobre atos e processos administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro (aplicada subsidiariamente na hipótese em tela, haja vista que a Lei 3.467/2000 não aborda o assunto).

⁹ GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo

¹⁰ 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

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 às fls. 08/09.

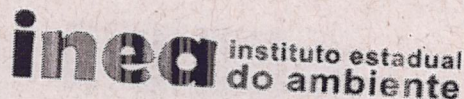
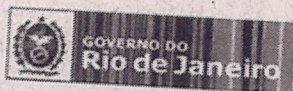
Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R\$ 15.556,79, os agentes do Inea se utilizaram do princípio da proporcionalidade, que norteiam o atuar do administrador, não só quanto à escolha da penalidade mais adequada à infração, mas, também, na dosimetria da sanção aplicada, sendo 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:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ANULAÇÃO DE MULTA
ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. 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 da 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





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

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 auto 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)

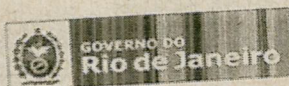
Não obstante, é certo que a infração prevista no art. 81 da Lei Estadual nº 3.467/00 tem natureza formal, consumando-se, neste caso concreto, tão somente por deixar de prestar ao órgão ambiental a informação demandada no item 2 da Notificação nº GEAR3NOT/00023198, independentemente de haver ou não dano ao meio ambiente.

Conforme esclareceu área técnica à fl. 76, a referida notificação demandou que a Autuada apresentasse “em intervalo trimestral (a cada 90 dias) [...] o boletim dos resultados das medições dos níveis de opacidade emitida por todos os seus veículos movidos a óleo Diesel”, entretanto, “protocolou o primeiro boletim no INEA em 03 de agosto de 2011, porém, até o presente momento, não houve mais a emissão de qualquer boletim, evidenciando assim o descumprimento do intervalo trimestral, exigido na Notificação nº GEAR3NOT/00023198”.

Ressalte-se que não bastava a Autuada prestar a informação que lhe fora demandada, sendo necessário que o fizesse “em intervalo trimestral (a cada 90 dias)”.

Portanto, o processo em referência contemplou os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, atendendo ao princípio da proporcionalidade, eis que o balizamento considerou as circunstâncias atenuantes e agravantes, além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 81 da Lei 3.467/00¹¹.

¹¹ 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 cinquenta reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).



inea instituto estadual
do ambiente

Av. Venezuela, n.º 110, sala 226, 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



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

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.

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;
- (iii) Não há que se falar em prescrição intercorrente visto que o processo em referência não ficou paralisado por mais de 3 anos;
- (iv) A aplicação da multa pode ocorrer sem a prévia sanção de advertência, conforme entendimento dos tribunais e da doutrina;
- (v) 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;
- (vi) As alegações da autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao artigo 81 da Lei Estadual nº 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;



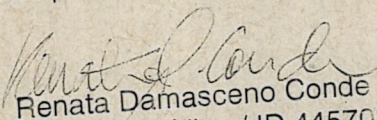


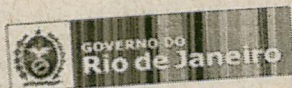
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

- (vii) Por fim, consigna-se a competência exclusiva do Conselho Diretor para decidir a questão posta, avultando que o parecer emanado por esta Procuradoria tem caráter opinativo e, portanto, não gera vinculação.

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

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


Renata Damasceno Conde
Assessora Jurídica / ID 4457086
GEDAM / Procuradoria do Inea



inea instituto estadual
do ambiente

Av. Venezuela, n.º 110, sala 226, 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



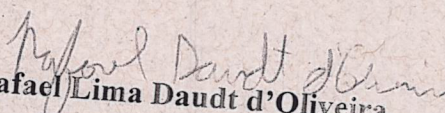
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

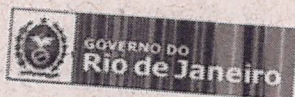
VISTO

APROVO o Parecer nº 05/2019 - RDC, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por Winston Transportes Ltda, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu indeferimento.

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

Rio de Janeiro, 4 de fevereiro de 2019.


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



inea instituto estadual
do ambiente

Av. Venezuela, n.º 110, sala 226, 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

