



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

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 22 de março de 2019.

Parecer nº 11/2019 - MCA¹

Ref.: Processo: E-07/002.09319/2015

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 da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, imposta com fundamento no artigo 76 da Lei 3.467/2000², pelo “*não atendimento às exigências contidas na Notificação SUPMEPNOT/01042242*” (Auto de Infração nº SUPMEPEAI/00144304 – fl. 09).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SUPMEPCON/01012247 (fl. 03). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração nº

¹ O presente Parecer contou com a contribuição, na análise jurídica, do estagiário René Luis Brauner Cordeiro.

² Art. 76 - Deixar, sem justa causa, de cumprir as regulares intimações dos órgãos ambientais estaduais, nos termos do art. 14 desta Lei:

Multa de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).





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

SUPMEPEAI/00144304 (fl. 09), com base no artigo 76 da Lei Estadual n° 3.467/00, que aplicou a sanção de “Advertência”. Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 11/31).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 43 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, tendo apresentado Recurso Administrativo em 01/11/2018.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. 54/57, a Autuada alega, em síntese, que: (I) não foi regularmente intimada da Notificação SUPMEPNOT/01042242; e (II) a sanção aplicada é desproporcional à conduta praticada além de imotivada.

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).





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

Conforme entendimento consolidado nesta especializada (Parecer GTA nº 30/2015), o prazo recursal fica suspenso entre a data de pedido de vistas e seu deferimento. Neste caso, a notificação nº SUPMEPNOT/01097718 (fl. 46) foi recebida em 24/09/2018 e no dia 04/10/2018 foi feito o pedido de vistas, transcorrendo assim 10 dias do prazo recursal.

O processo foi disponibilizado para vistas em 29/10/2018, tendo voltado a fluir o prazo em 30/10/2018. Sendo assim, considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 01/11/2018 (fls. 54/57).

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, seguindo as alterações promovidas pelo Decreto Estadual 46.037/2017, destacam-se as seguintes regras estabelecidas no Decreto Estadual 41.628/2009:

Art. 58- 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.





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

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.

Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as regras legais aplicáveis. Nesse contexto, após análise e manifestação desta Procuradoria, o Recurso Administrativo interposto pela Autuada será submetido ao CONDIR, autoridade competente para julgamento, de acordo com o artigo 33, inciso III do Decreto 41.628/2009.

2.2 – Do mérito

2.2.1- Da regularidade da intimação

Alega a Recorrente que não foi regularmente intimada da Notificação SUPMEPNOT/01042242. Ocorre que à fl. 35 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,





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

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. (Grifei)

Solicitada a se manifestar sobre a alegação da ora Recorrente, a equipe técnica do INEA emitiu parecer (fl. 36) no sentido da improcedência de tal argumento, *in verbis*:

“Considerando que a empresa recebeu a Notificação nº SUPMEPNOT/01042242, com prazo de validade de 30 (trinta) dias a contar da data de recebimento desta, em 16/09/2014, conforme AR fl. 35;”

“Considerando que a penalidade sugerida se trata de advertência;”

“Considerando o exposto acima, opino pelo indeferimento do recurso interposto.”

Alega a Recorrente (fl. 55) que não consta no aviso de recebimento de fl. 35 qualquer informação além do nome completo da pessoa que recebeu a Notificação nº SUPMEPNOT/01042242, sendo impossível, portanto, indicar se o recebedor compõe o quadro de funcionários da CEDAE. Contudo, sabe-se que é da Recorrente o ônus de provar que a pessoa que recebeu a notificação efetivamente não era seu empregado ou preposto, ou que o signatário não tinha “condições de compreender a natureza da intimação ou agiram com dolo ou má fé”, com fulcro no art. 14, § 3º, da Lei Estadual 3.467/00, acima transcrito.

No mesmo sentido se posiciona a jurisprudência quando se trata de intimação em processos administrativos. Verifica-se:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. **NOTIFICAÇÃO POR VIA POSTAL, COM AVISO DE RECEBIMENTO. RECEBIMENTO EFETUADO POR TERCEIRA PESSOA. VALIDADE. CONTAS DE EX-PREFEITO IRREGULARES. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. LIMITES. ASPECTOS FORMAIS (CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA). ILEGALIDADE INEXISTENTE.** 1. “A jurisprudência desta Corte, todavia, firmou-se no sentido de que **não há violação aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, quando, na esfera administrativa, a notificação postal foi encaminhada para o endereço correto e fornecido aos órgãos da Administração, com o Aviso de Recebimento (AR), devidamente assinado, que se presume**



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

entregue ao destinatário, até prova por ele produzida em contrário" (AG n. 0050042-10.2008.4.01.0000/MG). 2. Não há como o Poder Judiciário desconstituir as decisões do TCU, porque a revisão se limita ao exame de legalidade dos aspectos formais, e, no caso, já se encontra afastada a alegação de ofensa ao princípio da ampla defesa e do contraditório. 3. Sentença confirmada. 4. Apelação desprovida.

(Apelação Cível, Relator Des. Federal Daniel Paes Ribeiro, TRF 1ª Região, Sexta Turma, Acórdão de 09/03/2015, publicado em 13/03/2015) (Grifei)

Aplicando a teoria da aparência (i.e. procedimento de se reconhecer como verdadeira uma situação que apenas parece real) para um caso de citação de empresa, o Superior Tribunal de Justiça se posicionou, recentemente, da seguinte forma:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. EXAME RELACIONADO AO MÉRITO DO RECURSO ESPECIAL PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. POSSIBILIDADE. AÇÃO DE COBRANÇA. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. CITAÇÃO. PESSOA JURÍDICA. VALIDADE. **TEORIA DA APARÊNCIA.** CONSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ. INEXIGIBILIDADE DA OBRIGAÇÃO PRINCIPAL. INOVAÇÃO RECURSAL. INVIABILIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Não há usurpação de competência do Superior Tribunal de Justiça quando o Tribunal de origem, no juízo de admissibilidade, examina pressupostos específicos e constitucionais relacionados ao mérito da controvérsia (Súmula 123/STJ).

2. **A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido da validade da citação de pessoa jurídica por via postal, quando remetida a carta citatória para o seu endereço, independentemente da assinatura no aviso de recebimento (A.R.) e do recebimento da carta terem sido efetivados por seu representante legal.** Precedentes.

3. O entendimento adotado pelo acórdão recorrido coincide com a jurisprudência assente desta Corte Superior, circunstância que atrai a incidência da Súmula 83/STJ.

4. No caso, os 2 (dois) avisos de recebimento (AR) enviados para o endereço da promovida, no intervalo de 8 (oito) meses entre ambos, foram recebidos pela mesma pessoa que a recorrente afirma desconhecer.

(...)

(AgInt no AREsp 1357895 / SP, Relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, Julgamento em 07/02/2019, DJe 20/02/2019)





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

Vale citar, também, julgado do Supremo Tribunal Federal sobre aplicação da teoria da aparência no caso de notificações que não foram recebidas pelos representantes legais da empresa:

1. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Processo administrativo. **Notificações. Ausência de recebimento pelos representantes legais.** 3. **Aplicação da Teoria da Aparência. Possibilidade.** 4. **Violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e da razoabilidade. Não configuração.** 5. Tribunal *a quo* concluiu pela ciência dos representantes legais sobre as pendências de regularização da pessoa jurídica. Impossibilidade de reexame do conjunto fático-probatório. Súmula 279. 6. Ausência de argumentos suficientes a infirmar a decisão recorrida. 7. Agravo regimental a que se nega provimento.
(Ag. Reg. no RE com Agravo 948.193/DF, Relator Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, Julgamento em 17/05/2016, DJe 14/06/2016).

Portanto, com fundamento nas provas constantes nos presentes autos, no art. 14, § 3º, da Lei Estadual 3.467/00, e na jurisprudência citada acima, resta demonstrado que a Recorrente foi regularmente intimada segundo prova constante nos autos e de acordo com os dispositivos legais aplicáveis.

2.2.2 - Da motivação e proporcionalidade da sanção aplicada

Declara a Autuada que, *“na ausência de quaisquer indícios de fraude, dolo ou má-fé, a aplicação de qualquer penalidade em face da CEDAE se mostra uma medida excessiva, desarrazoada e completamente desvinculada dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade”* (fl. 56). Ademais, alega que inexistiu danos ao meio ambiente ou ao patrimônio público, e que *“não há fundamento fático e tampouco jurídico para a aplicação da penalidade”*, pois *“não teria deixado, sem justa causa, de cumprir regular intimação do INEA”* (fls. 56/57).

Não merece, todavia, prosperar o raciocínio da Autuada. Primeiramente, é possível identificar a motivação da sanção ora aplicada pela análise do quadro fático apresentado



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

nos autos, principalmente pela leitura do Auto de Constatação, da Notificação de fl. 04, da manifestação técnica apresentada na fl. 08 e do próprio Auto de Infração.

No que tange ao princípio da proporcionalidade, Luís Roberto Barroso³ 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 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 Garcia⁴ conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99⁵, 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 supracitado 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

³ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, p.209.

⁴ 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.

⁵ 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 Estado do Rio de Janeiro (aplicada subsidiariamente na hipótese em tela, haja vista que a Lei 3.467/2000 não aborda o assunto).





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”.⁶

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 22 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”.

Conclui-se que a sanção de advertência imposta à Recorrente está em consonância com o princípio da proporcionalidade, porquanto embasado na ponderação de atenuantes/agravantes (fl. 05), bem como na manifestação técnica de fl. 08 e nas regras da Lei Estadual nº 3.467/00.

Cumprе salientar que o artigo 2º da Lei Estadual 3.467/2000 traz o rol de sanções possíveis relativas às infrações ambientais tipificadas nesta mesma lei, *in verbis*:

Art. 2º - As infrações administrativas serão punidas como as seguintes sanções, observadas as circunstâncias atenuantes e agravantes:

- I - Advertência;**
- II - Multa simples;**
- III - Multa diária;**
- IV - Apreensão;**
- V - Destruição ou inutilização do produto;**
- VI - Suspensão de venda e fabricação do produto;**
- VII - Embargo de obra ou atividade;**
- VIII - Suspensão parcial ou total das atividades;**
- IX - Interdição do estabelecimento**
- X - Restritiva de direitos;**

Percebe-se, pela simples leitura da lei, que a sanção aplicada no caso em tela (advertência) é a penalidade mais branda que poderia ter sido escolhida como reprimenda a uma infração ambiental. Desse modo, constata-se claramente que a alegação de

⁶ 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

desproporcionalidade da sanção em vista da conduta praticada é despida de fundamento lógico.

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 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. A Recorrente foi regularmente intimada segundo prova constante nos autos;
- IV. A penalidade escolhida atende ao princípio da proporcionalidade e se encontra devidamente motivada;
- V. As alegações da autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao artigo 76 da Lei Estadual nº 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;
- VI. Por fim, cumpre ressaltar que “os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultante, que poderá deles discordar, desde que



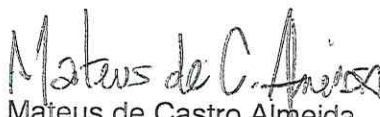


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

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 desprovemento.

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



Mateus de Castro Almeida

Assessor Jurídico / ID: 5099103-5

GEDAM / Procuradoria do Inea



inea instituto estadual
do ambiente

Proc. E-07/002.09319/2015

Data: 13/08/2015 fls.

Rubrica

ID:



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – 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 11/2019 - MCA, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por Companhia Estadual de Águas e Esgotos, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu desprovimento.

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

Rio de Janeiro, 22 de março de 2019.


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



