



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, 21 de fevereiro de 2019.

Parecer nº 13/2019 - RDC

Ref.: Processo: E-07/002.14211/2013

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

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S/A imposta com fundamento no art. 83 da Lei 3.467, por “ter instalado extensão da rede de distribuição de energia na estrada do Catimbau, sem possuir a respectiva licença ambiental, baseado na seção VII, artigo 83 da Lei 3.467/00” (Auto de Infração nº SUPBIGEAI/00139937 – fl. 12).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação SUPBIGCON/01007374 (fl. 03). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração nº SUPBIGEAI/00139937 (fl. 12), com base no artigo art. 83 da Lei 3.467, que aplicou a sanção de multa, no valor de R\$ 35.869,50 (trinca e cinco mil e oitocentos e sessenta e nove reais e



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

cinquenta centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 13/16).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 89 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 24/10/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo em 08/11/2018.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. 99/108, a Autuada alega, em síntese, que: (i) que a instalação da rede elétrica decorre de dispositivo de sentença judicial, razão pela qual a autuada estava obrigada ao seu imediato cumprimento; (ii) falta de motivação na dosimetria da multa aplicada, motivo pelo qual deve ser cancelada.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - Das preliminares

2.1.1 - Da tempestividade do recurso

A Lei estadual 3.467/2000 determina que o prazo para apresentação de recurso contra decisão que aprecia a impugnação ao auto de infração é de 15 (quinze) dias contados da intimação (artigo 25).

Sendo assim, e levando-se em consideração que a Notificação nº 0196188 (fl. 94) foi recebida em 24/10/2018 (fl. 94), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 08/11/2018 (fls. 99/108).



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

2.1.2 - 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;

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.

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

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, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com a legislação em vigor, eis que o recurso foi apresentado ao Condir, autoridade competente para decidir sobre o recurso ora analisado.

2.2 DO MÉRITO

2.2.1 - Da ausência de comprovação de conduta pautada em cumprimento à decisão judicial:

Sustenta a Autuada que o auto de infração deste procedimento deve ser anulado em razão de inexigibilidade de conduta diversa, pois a instalação da rede elétrica ensejadora do ilícito decorreu de sentença judicial no Juizado Especial Adjunto de Paraty (processo 0001702-67.2011.8.19.0041). De acordo com a Autuada, como a decisão sobre a instalação da rede elétrica antes do licenciamento ambiental estava fora da sua esfera de decisão, não poderia ser-lhe imputada cometimento de infração ambiental.

Do argumento empreendido pela Autuada exsurgem a princípio duas indagações: (a) se a decisão judicial foi anterior à constatação da irregularidade e (b) se são coincidentes o local da decisão e o da infração.

No que toca a indagação (a), foi feita consulta no site do Tribunal de Justiça quanto ao número de identificação processual informado pela autuada (0001702-67.2011.8.19.0041). Consta do referido processo sentença com o seguinte trecho:

“(…) Consigno que fixei entendimento no sentido de que apurada a existência de instalação elétrica próxima à área onde se pretenda a



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

instalação nova, não há que se falar em licença ambiental, em razão da necessária igualdade de tratamento a ser dispensado a quem esteja em situação semelhante. Neste caso especificamente, pelas fotografias anexadas e o auto de verificação de fls., verifica-se que o local já é servido com rede elétrica. Por fim, deve ser consignado que todo município de Paraty recebe tratamento como patrimônio ambiental e nem por isso a ré exige licença em todas as instalações novas que promove. A este ponto, devo mencionar que se traduz responsabilidade da prestadora conseguir a licença quando entender necessária, não podendo servir tal circunstância como óbice à ser argüido em contestação. Feitas todas essas afirmações, neste caso específico o autor anexou aos autos, às fls. 07, ou seja, antes da citação da ré, a licença ambiental por ela exigida, de forma que se há de considerar o comportamento abusivo da ré, já que tem o monopólio em fornecer energia elétrica ao consumidor. No que tange ao pedido de danos morais, todavia neste caso específico não serão devidos, pois a área onde se pretende a instalação se encontra muito próxima à área de preservação permanente. (...)”

No caso, a sentença condenou a autuada a realizar a instalação de rede elétrica em favor da autora da ação (Cimara dos Santos). A teor do que consta da expressamente da decisão, a juiz considerou, com fundamento no princípio da isonomia, dispensável o licenciamento ambiental para a instalação da rede elétrica, a despeito da própria autoridade judicial reconhecer a proximidade do local com uma área de proteção ambiental. Adicionalmente, pelo que consta da decisão, a sentença foi proferida em período anterior ao da vistoria de fls. 06/09, o que em tese justificaria o argumento da autora de inexigibilidade de conduta diversa.

Sem prejuízo, em continuidade à consulta no site do TJRJ, foi possível observar que a Quinta Turma Recursal do TJRJ reformou a sentença para extingui-la sem resolução do mérito por incompetência do juízo. Isso porque a demanda deveria ser procedida por rito ordinário, a demandar perícia técnica, inclusive com manifestação dos órgãos de proteção ambiental, devido à complexidade da causa. Veja-se:

CONSELHO RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS. QUINTA TURMA. RECURSO: 0001702-67.2011.8.19.0041. RECORRENTE: AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S/A. RECORRIDA: CIMARA DOS SANTOS. VOTO Instalação nova. Área de proteção integral. Complexidade da causa por necessidade de realização de perícia técnica para apuração a respeito





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

da possibilidade de ampliação de rede e instalação, bem como verificação de eventual interesse de órgãos que não integram o pólo passivo. Causa de pedir pautada exclusivamente na declaração de órgão estadual de fls. 07. Alegação contida no instrumento da demanda que a parte ré se opõe a prover a instalação de rede elétrica. **É importante ressaltar que o interesse ambiental se sobrepõe ao interesse do consumidor e, desta forma, são legítimas e regulamentares as exigências feitas pela ré, devendo a parte autora se cercar de todos os cuidados e cumprir todas as exigências ambientais para que possa ter o seu pedido de nova instalação atendido. Necessária análise minuciosa do local antes da prestação do serviço. Interesse difuso (preservação ambiental) e que exige, no meu entendimento, que a demanda se proceda por rito ordinário, e com possibilidade de maior dilação probatória, inclusive com manifestação dos órgãos de proteção ambiental.** Julgamento com base na distribuição do ônus da prova que, no caso dos autos, traz ameaça de lesão a direito da coletividade (artigo 5º, LXXIII, artigo 170, VI, artigo 186, II e artigo 225, dentre outros, todos da Constituição da República). **Necessária, pois a referida prova técnica, motivo pelo qual se acolhe a preliminar de incompetência do juízo, com extinção do feito sem resolução de mérito. Provimento do recurso.** Ante o exposto, na forma do art. 46 da Lei 9.099/95, voto pelo conhecimento e provimento do recurso para julgar extinto o processo, sem apreciação do mérito, com fulcro no artigo 51, II, da Lei 9.099/95. Sem ônus de sucumbência. Keyla Blank De Cnop, Juíza de Direito Relatora. Acordam os Juízes que integram a Turma Recursal dos JEC's, por unanimidade, em conhecer do recurso e dar-lhe provimento nos termos do voto do Exmo. Relator. Sem ônus sucumbenciais porque não verificada a hipótese prevista no artigo 55 caput da Lei 9099/95. (Processo nº: 0001702-67.2011.8.19.0041. Rel. Keyla Blank De Cnop, 5ª Turma Recursal, Data da sessão: 05/09/2013)

Essa decisão da Turma Recursal foi proferida em 05/09/2013, portanto, após a vistoria retratada em fls. 05/09 (realizada em 01/08/2013). Levando-se em conta que o recurso inominado no âmbito dos juizados – em regra - não tem efeito suspensivo, mas somente devolutivo, forçoso se reconhecer que ao tempo da autuação estava a autuada obrigada a instalar a rede elétrica, sob pena de imposição de multa diária. Com efeito, sustentar o auto de infração nesse contexto implicaria em violação dos princípios da confiança e da boa-fé objetiva, tendo em vista que foi precisamente em razão de uma decisão do Estado, ainda que judicial e inconfundível com a fiscalização administrativa ambiental, que o autuado fez a instalação da rede elétrica objeto da infração.



inec instituto estadual
do ambiente



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

Conforme o magistério do Ministro Luís Roberto Barroso, trata-se de obrigação do *“Estado comportar-se diante do administrado de modo a não surpreendê-lo com decisões imprevisíveis, frustrando expectativas legítimas”*². Assim, não pode Estado considerar infração ambiental aquilo que é resultado de um comando judicial expresso. Sobre a proteção da confiança contra oscilações de decisões judiciais, aponta Valter Shuenquener que:

Uma modificação na jurisprudência em matéria tributária, por exemplo, poderia acarretar, indevidamente, a necessidade de pagamento de um tributo por um particular que, em razão de um entendimento anterior, não era considerado sujeito passivo tributário. Uma alteração jurisprudencial dessa maneira pode, portanto, prejudicar um particular com a mesma gravidade que uma alteração promovida por uma lei. (...) Na visão do particular, inclusive, é indiferente se a alteração de sua situação jurídica decorre de uma alteração legal ou jurisprudencial. Em algumas circunstâncias, aliás, uma substancial modificação de uma determinada orientação jurisprudencial pode ser até mais dramática que uma mudança de menor relevância em um texto legal. Seria justo transferir apenas ao particular todos os ônus oriundos de uma mudança de jurisprudência que lhe é desfavorável?³

O fato poderia ainda ser interpretado a partir da conhecida teoria dos atos próprios do direito civil, vedando-se adoção de comportamento contraditório, já de longa data aplicável no âmbito do direito público, vide a emblemática decisão do Superior Tribunal de Justiça no final dos anos 90:

LOTEAMENTO. Município. Pretensão de anulação do contrato. Boa-fé. Atos próprios.

- Tendo o município celebrado contrato de promessa de compra e venda de lote localizado em imóvel de sua propriedade, descabe o pedido de anulação dos atos, se possível a regularização do loteamento que ele mesmo esta promovendo. Art. 40 da lei 6.766/79.

- a teoria dos atos próprios impede que a administração pública retorne sobre os próprios passos, prejudicando os terceiros que confiaram na regularidade de seu procedimento. Recurso não conhecido.

² BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. São Paulo: Renovar, 2001, pg. 336.

³ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado*. Niterói: Impetus, 2009, pg.176.





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

(STJ – Resp 141.876 SP 1997/0052388-8, Relator: MINISTRO RUY ROSADO DE AGUIAR, Data de Julgamento: 17/03/1998, T-4, QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJ, 22/06/1998 p. 90)

Deveras, a questão não se encerra na verificação da natureza da decisão, pois importante ainda verificar se efetivamente coincide o imóvel abordado pela sentença judicial e o do presente procedimento. Assim, no que toca a indagação (b), percebe-se que a Autuada instruiu deficientemente os autos. Apesar de instada a apresentar comprovante da coincidência do imóvel processo judicial e o da infração do presente procedimento (fls. 51), a Autuada ampara-se no fato do processo judicial estar arquivado para não produzir a prova necessária para confirmação de suas alegações (fls. 55/57 e 99/108).

Ocorre que os atos administrativos gozam do atributo da presunção relativa de legitimidade e veracidade, cabendo ao administrado que pretende impugná-los comprovar o contrário no caso concreto (art. 18 da Lei Estadual 3.467/2000⁴).

Ademais, registre-se que os mapas de rede elétrica de 150/152 não são adequados para essa prova, e nem a declaração de fls. 153, visto que endereço que ali consta nem é o mesmo do local da infração.

Portanto, não é possível afirmar que a conduta da autuada que caracterizou a infração em tela tenha se dado em cumprimento àquela sentença judicial, pois não foi comprovado que o imóvel abarcado pela sentença judicial coincidissem com o da infração ambiental em tela, o certamente que fulmina a pretensão de desconstituição do auto de infração.

⁴ Art 18 – Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto no art. 19 desta lei.



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

2.2.2 – Da motivação para a valoração da multa, proporcionalidade do valor fixado respeito aos princípios do contraditório e ampla defesa

Em caráter subsidiário, questiona a Autuada as qualidades da multa aplicada. Para tanto, declara que o ato administrativo não teria motivação adequada. Afirma que “o INEA não esclareceu, como lhe competia obrigatoriamente, os motivos que levaram ao arbitramento da multa”, pois “não há qualquer explicitação sobre o quanto que a reincidência influenciou o INEA no arbitramento da multa”.

Não merece, todavia, prosperar o raciocínio da Autuada. Em primeiro lugar, é possível identificar às fls. 10/11 o relatório e a ficha das circunstâncias atenuantes e agravantes consideradas para valoração da multa neste caso concreto. Houve, portanto, a devida motivação para a valoração da multa, uma vez que houve a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato para dosimetria realmente existiram⁵.

Em segundo lugar, como será demonstrado, foram respeitados em sua integralidade os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo em tela.

Como se percebe da leitura do preceito secundário do art. 83 da Lei Estadual 3.467/2000, a multa a ser imposta pela infração ambiental apresenta longa escala valorativa, indo de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), se o infrator for pessoa jurídica. Com efeito, a quantificação da multa não é objeto de simples cálculo matemático, mas espaço decisório reservado ao aplicador da norma, *in casu*, o agente com competência legal para o ato.

É bem verdade que o agente responsável pela quantificação não goza de total margem discricionária nessa tarefa. Usualmente, a lei vai previamente estabelecer alguns parâmetros para essa atividade de quantificação, como a observância de graus de

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, pg. 492.





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

culpa, situação econômica do administrado, etc. Em se tratando das infrações ambientais da Lei Estadual 3.467/2000, os seus arts. 8º, 9º e 10 definem tais parâmetros, notadamente, a observância da presença de circunstâncias agravantes e atenuantes. No caso sob exame, foi assinalada como critério para quantificação da multa imposta sobre a Autuada a presença de **reincidência em infrações ambientais** (art. 10, I, da Lei Estadual 3.467/2000).

Em relação à dosimetria *in concreto* da sanção aplicada, Flávio Amaral Garcia⁶ conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99⁷, 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 supracitado⁸ 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

⁶ 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.

⁷ 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).

⁸ GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo



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

artigo 22^o 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”.

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R\$ 35.869,50, os agentes do INEA se utilizaram tanto dos critérios previstos na Lei no 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

⁹ 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

oportunidade de fixação das penalidades, o que subverte a lógica da separação de poderes. 15. Ademais, não cabe ao Judiciário substituir os critérios de oportunidade e conveniência do administrador pelos seus próprios, exceto se houver afronta à legalidade ou diante de decisões teratológicas, o que, a toda evidência, não é o caso em questão. 16. Finalmente, no que tange ao pedido subsidiário de redução do valor da multa, como já dito acima, o seu quantum em patamares razoáveis e já houve redução pela própria autoridade administrativa. Ainda que assim não fosse, não pode o Judiciário, em substituição à autoridade administrativa, alterar o valor da multa, diminuindo ou aumentando o quantum, porque tal medida escapa à sua esfera de competência, na hipótese, limitada, à análise dos princípios que regem a matéria. 17. Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e legitimidade, cabendo ao Apelante o ônus da prova de ilegalidade do 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)

Destarte, o critério para valoração da multa acima do mínimo legal, atividade dentro da esfera de competência do agente, foi devidamente explicitado e motivado. Evidentemente, a ampla defesa e o contraditório no contexto de um procedimento administrativo sancionatório não abarcam o direito do autuado em discutir os cálculos pessoais do agente administrativo na valoração da multa, mas sim o de conhecer, de forma clara e transparente, quais foram os critérios considerados nesse cálculo.

No mais, 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.

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 da DIPOS (fl.89), o qual “acolh[eu] a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração através do parecer constante em fls. 84/88”, que contempla a motivação do ato.





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

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 31/10/2018 a procuradora da Recorrente obteve vista do processo (fls. 97-98).

Portanto, foram respeitados em sua integralidade os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo em tela. Também foi demonstrado que o processo em referência contemplou os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, eis que o balizamento considerou as circunstâncias atenuantes e agravantes, além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 83 da Lei 3.467/00¹⁰.

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;

¹⁰ Art. 83 - Dar início à instalação de qualquer atividade ou testar qualquer equipamento sem possuir licença de instalação, quando esta for exigível, salvo se a demora na obtenção de licença não puder ser atribuída ao empreendedor:

Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), se o infrator for pessoa jurídica.





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

- (ii) Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os 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) 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. 10/11), além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 83 da Lei 3.467/00;
- (iv) As alegações da autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao artigo 83 da Lei Estadual nº 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;
- (v) Por fim, cumpre ressaltar que *“os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consulente, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária”* (Art. 34 do Decreto Estadual 41.628/2009).

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

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

Renata Damascho Conde
Assessora Jurídica / ID.4457086
GEDAM / Procuradoria do Inea



inea instituto estadual
do ambiente



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

VISTO

APROVO o Parecer nº 13/2019 - RDC, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S/A, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, pelo seu desprovimento.

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

Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 2019.


Rafael Lima Daudt d'Oliveira

Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea



inea instituto estadual
do ambiente

