



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

Proc. E-07/002.9500/2016
Data 12/09/2016 fls. 37
Rubrica
ID: 81476044

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 03 de abril de 2019.

Parecer nº 14/2019-MCA¹

Ref.: Processo: E-07/002.9500/2016

Apuração de infração administrativa ambiental.
Intempestividade da Impugnação. Tempestividade do
Recurso. Preclusão. Sugestão pelo indeferimento do
Recurso.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de João José da Silva Barroco, imposta com fundamento no artigo 83 da Lei Estadual nº 3.467/2000, pelo “prosseguimento das obras de ampliação das instalações com construção de pavimento superior sem a devida licença de instalação” (Auto de Infração nº SUPSULEAI/00148002 – fl. 11).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SIMSULCON/01014452 (fl. 04). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração nº SUPSULEAI/00148002, com base no artigo 83 da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de “Multa simples” no valor de R\$ 2.020,40 (dois mil e vinte reais e quarenta

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



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

centavos). Inconformado, o Autuado apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 14/17).

1.2 – Da decisão da Impugnação

Consta à fl. 27 decisão do Diretor de Pós-Licença que deixou de conhecer a impugnação apresentada, em função de sua intempestividade, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração.

Em que pese não haver documento confirmando a data de recebimento da Notificação SUPSULNOT/01098703, que informa sobre o não conhecimento da Impugnação, considera-se 06/12/2018 como a data de recebimento, porquanto informada pelo Recorrente à fl. 31 e sem qualquer confrontação por parte da Administração Pública. O Autuado interpôs Recurso Administrativo em 12/12/2018.

1.3 – Das razões recursais do Autuado

No Recurso Administrativo interposto (fls. 31/33), o Autuado alega, em síntese, que foi notificado da lavratura do Auto de Infração em 01/06/2017. Assim, a Impugnação apresentada em 14/06/2017 seria tempestiva.

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

Proc. E-07/002.9500/2016

Data 12/09/2016 fls. 38

Rubrica

ID:

ID: 2147904-9

Sendo assim, e levando-se em consideração que a Notificação nº SUPSULNOT/01098703 (fl. 30) foi recebida em 06/12/2018, considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 12/12/2018 (fls. 31/33).

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 41.628/2009² com as alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 46.037/2017, provenientes da deslegalização promovida pelo artigo 13 da Lei 3.467/2000, bem como da recente edição do Decreto Estadual nº 46.619/2019, que revogou os Decretos anteriores.

Contudo, tendo em vista que os atos que compõem o presente processo referentes ao relatório de vistoria, à lavratura do auto de constatação e do auto de infração 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.

² Vale ressaltar que o Decreto Estadual 41.628/2009 foi revogado, em 03/04/2019, pelo Decreto Estadual 46.619/2019. No entanto, apenas os procedimentos referentes à apreciação e decisão do Recurso Administrativo e procedimentos posteriores é que serão regidos pelo Decreto 46.619/2019.



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

No que tange à competência para julgamento da impugnação, aplica-se o art. 60 do Decreto 41.628/2009 já alterado pelo Decreto 46.037/2017:

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.

Finalmente, no que tange à competência para julgamento do Recurso Administrativo, aplica-se o art. 61, I, do Decreto 46.619/2019:

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;

(...)

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 32, inciso III, do Decreto 46.619/2019.

2.1.3 – Da intempestividade da Impugnação

É cediço que na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte³.

³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.



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

Proc. E-07/002.9500/2016
Data 12/09/2016 fls. 39
Rubrica [assinatura]
ID: 10:21478044

Assim, cumpre-nos ressaltar que, consoante a Lei Estadual nº 3.467/00, com redação determinada pela Lei 5.101/07, o prazo para impugnação ao auto de infração é de 15 dias, contados da data da ciência da autuação, conforme determina a redação do artigo 24-A, *in verbis*:

Art. 24-A – Contra o auto de infração poderá ser interposta impugnação, no prazo máximo de 15 (quinze) dias corridos, contados da data da ciência da autuação (grifo nosso).

Tendo em vista que o recebimento do Auto de Infração ocorreu em **26/05/2017** (fl. 12), conclui-se pela intempestividade da Impugnação ofertada em **14/06/2017**, eis que o prazo para sua apresentação já havia findado em **12/06/2017**.

Correta, portanto, a decisão do Diretor de Pós-Licença que deixou de conhecer a Impugnação em função de sua intempestividade (fl. 27).

2.1.4 – Da preclusão das alegações de defesa

Como visto anteriormente, a Autuada não protocolou no tempo legalmente previsto a Impugnação ao Auto de Infração.

Portanto, verifica-se que a matéria do presente processo administrativo encontra-se preclusa. Sobre a preclusão, a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho ensina: “A preclusão, por fim, é instituto eminentemente processual e representa a perda da oportunidade de ser praticado certo ato processual em virtude de o interessado não o ter praticado no período estabelecido”.⁴

Cumpramos ressaltar que os prazos extintivos, dentre os quais se inclui a preclusão, têm como fundamento o princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, que se constituem, exatamente, em oferecer à sociedade a crença da imutabilidade e da permanência dos efeitos que as relações jurídicas se propõem a produzir, não podendo,

⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. São Paulo. Editora Atlas, 2012, p. 956.





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

assim, a Administração Pública se desvirtuar da determinação legal e da tutela da legítima confiança depositada pelos administrados nas condutas da Administração.

O Superior Tribunal de Justiça se pronunciou no seguinte sentido na hipótese de impugnação intempestiva em processo administrativo tributário:

TRIBUTÁRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. IMPUGNAÇÃO INTEMPESTIVA. ARTS. 14 E 15 DO DECRETO N. 70.235/72. REVELIA. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO VOLUNTÁRIO. (...)

1. Discute-se nos autos a possibilidade de interposição de recurso voluntário em processo administrativo contra decisão que não conhece da impugnação à notificação de infração, por intempestividade.

2. O Tribunal de origem, soberano das circunstâncias fáticas e probatórias da causa, confirmou a intempestividade da impugnação à notificação da infração, bem como corroborou o entendimento de que a **não apresentação da impugnação no prazo legal configura revelia e impede a instauração da fase litigiosa do processo administrativo, o que justifica o não cabimento do recurso voluntário ao Conselho de Contribuintes.**

3. Depreende-se da interpretação do arts. 14 e 15 do Decreto n. 70.235/72 que a falta da impugnação da exigência, no prazo preconizado de trinta dias, obsta a instauração da fase litigiosa do procedimento administrativo, de maneira a autorizar a constituição definitiva do crédito tributário.
(...)

Recurso especial improvido. (REsp 1240018/SC, STJ/ 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 13/04/2011)

É importante notar que o julgado do STJ acima se fundamentou nos arts. 14 e 15 do Decreto 70.235/72, dispositivos legais específicos do processo administrativo fiscal. Contudo, o entendimento consolidado pelo tribunal superior é aplicável ao presente caso, porquanto a matéria da preclusão é comum ao processo administrativo como um todo. Nesse sentido, vale transcrever o entendimento da i. procuradora do Estado de Minas Gerais Nilza Aparecida Ramos Nogueira no bojo do Parecer AGE nº 15.160/12:

Em ambos os casos julgados pelo STJ considerou-se a previsão dos arts. 14 e 15 do Decreto 70.235/72. É certo, e vimos afirmando isso em nossas manifestações, que não se aplicam as normas de direito tributário às questões envolvendo multas ambientais, decorrentes do dever de polícia do Estado e com o fim de tutela do meio ambiente. Contudo, aproveita-se o raciocínio feito nos citados julgados especialmente porque **a matéria (tempestividade de defesa/preclusão do direito de se insurgir e prescrição) transcende o ramo do direito tributário.** (Grifei)



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

Ademais, pode-se afirmar que a fase litigiosa do processo administrativo para aplicação das sanções ambientais previstas na Lei Estadual nº 3.467/2000, em regra, se inicia com a apresentação da impugnação. Isso porque, apesar de o processo administrativo se iniciar com a lavratura do auto de constatação (art. 12, *caput*, da Lei 3.467/00), não há que se falar em *litígio* até que o autuado, por meio da apresentação de sua defesa, refute o auto de infração, espécie de ato administrativo que goza da presunção de legitimidade e veracidade. Nesse contexto, vale citar ensinamento do i. procurador federal Daniel Martins Felzemburg:

(...) um processo pode iniciar-se não litigioso e posteriormente converter-se em litigioso. Em geral, o processo administrativo litigioso **surge com a impugnação do administrado contra uma decisão que lhe é desfavorável.**

(...)

A violação ao contraditório e a ampla defesa não ocorre abstratamente, mas sim, em cada caso concreto, especificamente **quando inaugurada a fase litigiosa do processo com a impugnação do interessado.**⁵

Portanto, também no âmbito do processo administrativo ambiental, a defesa do autuado por meio da apresentação da impugnação é o procedimento que, em regra, instaura a fase litigiosa. Assim, o entendimento defendido neste processo administrativo no sentido da configuração da preclusão por causa da intempestividade da impugnação está em consonância com a decisão do STJ citada acima, que se fundamentou no art. 14 do Decreto Federal nº 70.235/72⁶ para decidir que “a falta da impugnação da exigência, no prazo preconizado de trinta dias, obsta a instauração da fase litigiosa do procedimento administrativo”.

Diante do entendimento de que a impugnação intempestiva configura preclusão, não há que se falar, outrossim, em cerceamento de defesa da autuada, porquanto foi-lhe dada

⁵ FELZEMBURG, Daniel Martins, O Cancelamento Administrativo do Registro Imobiliário como Instrumento de Combate à Grilagem de Terras Públicas, Publicações da Escola da AGU, v. 34 nº 1, fev. 2014/Brasília-DF, p. 55

⁶ O art. 14 do Decreto Federal nº 70.235/72 estabelece: “A impugnação da exigência instaura a fase litigiosa do procedimento.”



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

oportunidade de apresentar defesa contra o Auto de Infração nos estritos moldes legais. Nesse contexto, vale citar julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que conclui pela inocorrência de cerceamento de defesa na hipótese de defesa intempestiva:

APELAÇÃO CÍVEL – EXECUÇÃO FISCAL – EMBARGOS À EXECUÇÃO – SENTENÇA QUE JULGOU IMPROCEDENTE O PEDIDO – APELO DO EMBARGANTE – AUSÊNCIA DE AMPARO A PRETENSÃO RECURSAL – INOCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO – (...)

7- O auto de infração é ato administrativo que goza de presunção de veracidade e legitimidade, cabendo ao particular o ônus de invalidá-lo, ilidindo, assim, sua presunção *iuris tantum*, o que não ocorreu no caso em exame, vez que o executado, apelante, foi devidamente cientificado do auto de infração, o que se denota nos autos, com data anterior à inscrição da dívida.

8- Assim, cabia ao apelante o ônus de comprovar suas alegações, **não tendo se desincumbido do referido encargo, deixando de transcorrer *in albis* o prazo sem apresentar qualquer manifestação, devendo assim afastar a alegação de cerceamento de defesa.** (...) (TJ-RJ, Apelação nº 0003875-09.2008.8.19.0061, Quarta Câmara Cível, Relator Des. Sidney Hartung Buarque, julg. 09/11/2011, DJ 10/11/2011) (Grifei)

Além disso, vale ressaltar que o art. 25 da Lei Estadual nº 3.467/00 é claro ao dizer que o infrator pode interpor Recurso Administrativo contra decisão que aprecia a impugnação:

Art. 25 - Da decisão que apreciar a impugnação ao auto de infração, poderá o infrator interpor recurso para o órgão próprio do Instituto Estadual do Ambiente - INEA ou, quando assim estabelecido em Regulamento, para o órgão próprio ou para o titular da Secretaria de Estado do Ambiente, no prazo de 15 (quinze) dias contados da intimação, nos termos do art. 14 desta Lei. (Grifei)

Com efeito, foi interposto Recurso Administrativo, no prazo legal, com o objetivo de demonstrar que a Impugnação foi tempestiva. Afirma o Recorrente ter sido notificado em 01/06/2017, sendo 14/06/2017 a data da postagem nos Correios, a qual deve ser considerada, conforme jurisprudência do STJ, como o dia de apresentação da defesa administrativa. Na realidade, o Recorrente nem precisava apresentar essa alegação sobre a



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

Proc. E-07/002.9500/2016

Data 12/09/2016 fls.

Rubrica

ID: 10: 1147804-4

postagem nos Correios, pois consta nos autos que a Impugnação foi recebida no Inea em 14/06/2017 (fl. 14).

Contudo, o Recorrente não logrou êxito em suas alegações. Cumpre salientar que, ainda que seja considerada a data de 14/06/2017 como a data de apresentação da Impugnação, mantém-se a sua intempestividade, porquanto o Auto de Infração SUPSULEAI/00148002 foi recebido em 26/05/2017, e não em 01/06/2017 como alega o Recorrente. Sendo assim, uma vez notificado em 26/05/2017, o Recorrente poderia apresentar impugnação até o dia 12/06/2017, ou seja, em até 15 *dias corridos* após a data da ciência, conforme prescreve o artigo 24-A da Lei 3467/00.

Logo, não existe, *in casu*, qualquer motivo para desconstituir a decisão da impugnação, tornar o processo litigioso e, assim, mudar a ocorrência da preclusão.

Em que pese todo o exposto neste tópico no sentido de estarmos diante de caso de preclusão, o poder-dever da Administração Pública de exercer o controle de seus atos em decorrência do princípio da legalidade demanda análise do recurso em questão. Contudo, a análise **limitar-se-á, tão somente, a exercer o controle interno da legalidade dos atos deste Instituto**, atribuição desta Procuradoria, nos termos do artigo 30, I do Decreto Estadual n. 46.619/2019, de modo que a defesa se encontra preclusa e não será analisada matéria que verse sobre o mérito do presente administrativo.

2.2 – Da análise de legalidade

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

Declara o Autuado, em sua impugnação, que “não há fundamentos para emprego de quantia tão elevada” haja vista sua fixação em patamar superior ao mínimo legal previsto.

Não merece, todavia, prosperar o raciocínio do Autuado. Em verdade, é possível identificar à folha 6 relatório com a ficha das circunstâncias atenuantes e agravantes consideradas para valoração da multa neste caso concreto, assim como os demais aspectos

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

levados em consideração para a imposição de gradação da penalidade, como, por exemplo, a situação econômica do Autuado. Além disso, ao revés do que alega o recorrente, incidiram duas circunstâncias agravantes da penalidade, a saber: reincidência e ausência de comunicação do perigo iminente de degradação ambiental. 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 Barroso⁷ 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 Garcia⁸ conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99⁹, elencou o Princípio da Proporcionalidade como norteador de todo e qualquer processo administrativo, vedando, inclusive, sanções que exacerbassem o estritamente necessário ao

⁷ BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, p.209.

⁸ 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.

⁹ 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

Proc. E-07/002.9500/2016

Data 12/09/2016 fls.

Rubrica

ID:

atendimento do interesse público, sendo esse, inclusive, o posicionamento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ainda sobre o tema, o autor supracitado¹⁰ 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 22¹¹ 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.

Todos esses requisitos foram devidamente observados pelos agentes do Inea, inclusive a situação econômica do Autuado, classificada como "pessoa física" conforme se verifica às fls. 07 e 09.

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R\$ 2.020,40 (dois mil e vinte reais e quarenta centavos) os agentes do Inea se utilizaram do princípio da proporcionalidade, que norteiam o atuar do administrador, não só quanto à escolha da

¹⁰ GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo

¹¹ 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

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 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)



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

Proc. E-07/002.9500/2016
Data 12/09/2016 fls. 13
Rubrica
ID: 21478044

Não obstante, é certo que a infração prevista no art. 83 da Lei Estadual nº 3.467/00 tem natureza formal, consumando-se, neste caso concreto, tão somente por dar prosseguimento às obras de ampliação das instalações com construção de pavimento superior sem a devida licença de instalação, independentemente de haver ou não dano ao meio ambiente.

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. 83 da Lei 3.467/00.

Não havendo qualquer outro aspecto de legalidade a ser analisado, eis que os atos emanados neste procedimento administrativo encontram-se em conformidade com a legislação pertinente, forçoso concluir pela subsistência do Auto de Infração nº SUPSULEAI/00148002, com a manutenção da penalidade pecuniária imposta.

III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) O recurso é cabível e tempestivo, pois está em consonância com as regras previstas no artigo 25 da Lei Estadual nº 3.467/2000;
- (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;
- (iii) Tendo em vista que o recebimento do Auto de Infração ocorreu em 26/05/2017 (fl. 12) e que o prazo para apresentar a impugnação findou no dia 12/06/2017, considerou-se, portanto, intempestiva a impugnação ofertada em 14/06/2017;
- (iv) Sendo a defesa do Autuado por meio da apresentação da Impugnação procedimento que, em regra, instaura a *fase litigiosa*, o não conhecimento da mesma por intempestividade configura preclusão;

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

- (v) Por meio do poder-dever de a própria Administração Pública de exercer o controle de seus atos em decorrência do princípio da legalidade, a análise do recurso em questão limitou-se, tão somente, a exercer o controle interno da legalidade dos atos deste Instituto, atribuição desta Procuradoria;
- (vi) 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 (fl. 09), além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 83 da Lei Estadual nº 3.467/2000;
- (vii) Não havendo qualquer outro aspecto de legalidade a ser analisado, eis que os atos emanados no procedimento administrativo encontram-se em conformidade com a legislação pertinente, forçoso concluir pelo indeferimento do Recurso e, pois, pela subsistência do Auto de Infração nº SUPSULEAI/00148002, com a manutenção da penalidade pecuniária imposta; e
- (viii) 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. 33 do Decreto Estadual 46.619/2019).

Destarte, entendemos pelo **conhecimento** do recurso, eis que cabível e tempestivo, opinando por seu **indeferimento**.

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



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 14/2019 - MCA, que entendeu pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por João José da Silva Barroco, eis que cabível e tempestivo, e opinou por seu indeferimento.

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

Rio de Janeiro, 4 de abril de 2019.


Rafael Lima Daudt d'Oliveira

Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea

