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, 07 de fevereiro de 2019.

Parecer n° 15/2019 - GTA

Ref.: Processo: E-07/002.3773/2016

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 Novo Gramacho Energia Ambiental S/A, imposta com fundamento no artigo 84 da Lei 3.467/2000, "pelo não atendimento à condição de validade nº 6, 7, 8 e 18 da LI nº FE014252" (Auto de Infração n° COGEFISEAI/00147569 – fl. 27).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação n° GELSARCON/01009265 (fl. 04). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração n° COGEFISEAI/00147569 (fl. 27), com base no artigo 84 da Lei Estadual n° 3.467/00, que aplicou a sanção de "Multa" no valor de R$ 32.186,13 (trinta e dois mil, cento e oitenta e seis reais e treze centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 35/55).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 75 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 31/10/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo em 26/11/2018.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. 85/101, a Autuada alega, em síntese, que: (I) a tipificação do auto de infração não guarda relação com a descrição da conduta sancionada; (II) não houve comprovação de descumprimento das condicionantes 6, 7, 8 e 18 da LI nº FE014252; (III) é inaplicável a presunção de legitimidade dos atos da administração pública e o princípio da precaução para embasar tecnicamente a lavratura do auto de infração; (IV) deveria ter sido advertida e não multada; (V) o valor da multa aplicada é desproporcional à conduta praticada além de imotivado.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – <u>Das preliminares</u>

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, o prazo recursal fica suspenso entre a data de pedido de vistas e seu deferimento. Neste caso, a notificação nº COGEFISNOT/01099617 (fl. 78) foi recebida em 31/10/2018 e no dia 09/11/2018 foi feito o pedido de vistas, transcorrendo assim nove dias do prazo recursal.

O processo foi disponibilizado para vistas em 19/11/2018, tendo voltado a fluir o prazo em 20/11/2018. Transcorridos seis dias a partir do dia 20/11/2018 tem-se que o prazo se encerra em 25/11/2018 (domingo), postergando para o dia útil subsequente.

Sendo assim, considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 26/11/2018 (segunda-feira) (fls. 85/101).

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.
>
> **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.

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.

2.2 – <u>Do mérito</u>

2.2.1 – Da adequada tipificação da conduta

Alega a Recorrente que a tipificação do auto de infração não guarda relação com a descrição da conduta sancionada. Instada a se manifestar acerca de tal alegação a equipe técnica desta autarquia pronunciou-se (fl. 62) no sentido da adequada subsunção do fato constatado à norma administrativa presente no artigo 84 da Lei 3.467/2000, *in verbis*:

> Art. 84 - Instalar atividade ou testar qualquer equipamento em desacordo com as condições ou restrições estabelecidas na respectiva licença de instalação:
>
> Multa de R$ 200,00 (duzentos reais) a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R$ 300,00 (trezentos reais) a R$ 800.000,00 (oitocentos 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

A área técnica do Inea manifestou-se no seguinte sentido:

> *"Entende-se assim, que procede a constatação de que o efluente não tratado da estação de tratamento de chorume estava sendo lançado no mangue, em desacordo com a restrição nº 18 da LI FE014252, e, como é notório que qualquer lançamento de chorume bruto não atingiria os padrões exigidos na NT-202.R10, DZ-205.R6 e NT-213.R4, também procede a constatação de não cumprimento das restrições nº 6, 7 e 8."*

Portanto, verifica-se no caso em tela que ocorrera descumprimento de condicionantes da licença de instalação, logo, nítida é a subsunção da conduta praticada ao tipo sancionador em comento.

2.2.2 – Da constatação do descumprimento das condicionantes

Declara a Autuada que inexiste qualquer comprovação de descumprimento das condicionantes 6, 7, 8 e 18 da LI n° FE014252. No tocante a tal argumento observa-se que às folhas 8 a 16 consta relatório de vistoria no qual são descritas em minúcias as irregularidades constatadas.

Destaca-se o seguinte trecho (fl. 09) do Relatório de Vistoria nº GELSARRVT1550/14:

> *"Em um segundo ponto, entre as coordenadas 67900L a 679200L e 7482600S a 7482800m, foi informado pelos pescadores a existência de uma tubulação que verte chorume bruto para o manguezal, desaguando no braço morto do Rio Sarapuí e um tampão, que uma vez removido, provocaria o extravasamento de percolado, por gravidade.*
>
> *Neste local, a equipe de fiscalização do Inea constatou a existência de um tronco de madeira fincado no fundo do canal, cuja extremidade (mergulhada no canal de chorume) estava ligada a uma corda. Em tese, esta corda está conectada a um tampão do fundo do canal. Na mesma direção do alegado tampão, verificamos a existência de uma saída de tubulação, no ponto indicado."*

Cumpre salientar que a impugnante tinha conhecimento das condições de validade da licença ambiental em questão, as quais deveriam estar sendo integralmente cumpridas.

Verifica-se, portanto, que restou comprovado e devidamente demonstrado o descumprimento das referidas condicionantes.

2.2.3 – Da subsistência do auto de infração e higidez de sua fundamentação técnica

Alega a Recorrente que é inaplicável a presunção de legitimidade dos atos da administração pública e o princípio da precaução com a finalidade de justificar e embasar tecnicamente a lavratura de auto de infração. No que se refere a tal argumento, observa-se pela simples análise dos autos que em nenhum momento esta autarquia fundamentou tecnicamente a presente autuação com base em tal presunção tampouco no princípio da precaução.

Como é cediço, os atos administrativos gozam de presunção de legalidade, ou seja, da sua conformação com ordem jurídica. Disso decorre uma presunção – relativa - de veracidade dos fatos narrados no ato administrativo, devendo as informações veiculadas serem admitidas como verdadeiras até prova em contrário[1].

José dos Santos Carvalho Filho explica os fundamentos da característica de legitimidade do ato administrativo, a saber:

> *"Vários são os fundamentos dados a essa característica. O fundamento precípuo, no entanto, reside na circunstância de que se cuida de atos emanados de agentes detentores de parcela do Poder Público, imbuídos, como é natural, do objetivo de alcançar o interesse público que lhes compete proteger. Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legitimidade, permitindo-se que a todo momento sofressem algum entrave aposto por pessoas de interesses contrários. Por esse motivo é que se há de supor que presumivelmente estão em conformidade com a lei".*[2]

---

[1] GUEDES, Demian. *A presunção de veracidade e o estado democrático de direito: uma reavaliação que se impõe*. In: *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pg. 245.
[2] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2009. p. 116/117.

Sendo assim, cumpre salientar que cabe a autuada provar que os atos administrativos proferidos não estão de acordo com a legislação ambiental em vigor, visto que, caso contrário, a mera alegação de insubsistência de um ato administrativo não é suficiente para descaracterizá-lo. No mesmo sentido são os esclarecimentos do autor Édis Milaré sobre a característica da responsabilidade administrativa ambiental, vejamos:

> *"Portanto, em virtude desse atributo, na hipótese de se alegar a nulidade do ato, sob a eiva da ilegalidade, o ônus da prova fica com o suposto infrator, a quem incumbe desconstituir o auto de infração, demonstrando estarem ausentes os pressupostos jurídicos da responsabilidade administrativa".*[3]

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro também entende desta forma. Confira:

> Ementa: Agravo de instrumento. Ação anulatória de multa por infração administrativa ambiental caracterizada por "poluir o solo por lançamento de resíduos sólidos ou líquidos". Ausência dos requisitos necessários à concessão da tutela de urgência. **A infração administrativa ambiental restou apurada em processo administrativo próprio, assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, no qual se evidenciou a poluição do solo causada pela disposição inadequada de resíduos sólidos a partir de auto de constatação lavrado por agente fiscalizador. A impugnação apresentada no mencionado procedimento ambiental não requereu diligências ou perícia, não havendo nos autos qualquer elemento idôneo a afastar a presunção de legitimidade do ato administrativo.** Assim, não se mostra plausível, em cognição sumária, suspender a exigibilidade da sanção aplicada. Recurso desprovido.
> (TJRJ - AGRAVO DE INSTRUMENTO N° 0051243-51.2018.8.19.0000. REL. DES(A). MARIA LUIZA DE FREITAS CARVALHO - JULGAMENTO: 10/10/2018 - VIGÉSIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL)

> Ementa: Anulatória. Multa ambiental. Pesca ilegal. **Ato administrativo (auto de infração) que não teve sua presunção de veracidade e fé pública desconstituída pelo apelante. Infração ambiental devidamente caracterizada. Sanção corretamente aplicada pelo órgão ambiental.** Apreensão de petrechos utilizados para pesca e embarcação. Possibilidade. Inteligência do art. 25 da lei 9.605/98. Sentença mantida. Recurso desprovido.

---

[3] MILARÉ, Édis. *DIREITO DO AMBIENTE: A Gestão Ambiental em foco: Doutrina. Jurisprudência. Glossário.* 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009. p. 890.

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

(TJSP; APELAÇÃO 0002580-59.2013.8.26.0515; RELATOR (A): MOREIRA VIEGAS; ÓRGÃO JULGADOR: 1ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE; FORO DE ROSANA - VARA ÚNICA; DATA DO JULGAMENTO: 21/09/2017; DATA DE REGISTRO: 25/09/2017)

Ressalta-se que o auto de infração em comento se encontra fundamentado tecnicamente no Auto de Constatação n° GELSARCON/01009265 (fl. 04), no Relatório de Vistoria nº GELSARRVT1550/14 (fls. 07/12) e no Parecer Técnico de Apoio nº 06/17 (fl. 62).

Verifica-se, portanto, que tal alegação não merece prosperar visto que não corresponde a realidade posta nos autos.

2.2.4 – Da pertinência da sanção aplicada

Alega 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 Mascarenhas[4]:

> 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 §2° do art. 2° 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 §3° do art. 2°, 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

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

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].

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:

> ROCESSUAL 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,

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

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.
> 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.

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

Declara a Autuada que o ato administrativo não teria motivação. Afirma que há "ausência de demonstração dos critérios utilizados para valoração da multa aplicada", a qual seria desproporcional, haja vista sua fixação em patamar superior ao mínimo legal previsto.

Não merece, todavia, prosperar o raciocínio da Autuada. Em verdade, é possível identificar à folha 26 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" e a ocorrência de reincidência "uma vez". 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 Barroso[6] 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.

---

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

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

Em relação à dosimetria da sanção aplicada, Flávio Amaral Garcia[7] conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99[8], 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[9] 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 22[10] 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".

---

[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 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

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 artigos 8º e 9º.

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 à fl. 26.

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R$ 32.186,13 (trinta e dois mil, cento e oitenta e seis reais e treze centavos), 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 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)

Conforme esclareceu área técnica à fl. 62, ficou constatado "(...) *que o efluente não tratado da estação de tratamento de chorume estava sendo lançado no mangue em descordo com as restrições nº 6, 7, 8 e 18 da LI FE014252* (...)".

Portanto, o processo em referência comtemplou 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. 84 da Lei 3.467/00.

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.

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

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 n° 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. As alegações da autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao artigo 84 da Lei Estadual n° 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;

IV. O auto de infração em comento se encontra fundamentado tecnicamente no Auto de Constatação n° GELSARCON/01009265 (fl. 04), no Relatório de Vistoria nº GELSARRVT1550/14 (fls. 07/12) e no Parecer Técnico de Apoio nº 06/17 (fl. 62);

V. Nos autos consta relatório de justificativa para a valoração da multa, o qual menciona as circunstâncias agravantes e atenuantes adotadas no presente caso para a gradação da penalidade. Neste sentido, o valor arbitrado para a penalidade de multa se encontra adstrito ao parâmetro legal;

VI. Sobre o pedido de redução do valor da multa, ressalta-se que não é da competência desta Procuradoria analisar a viabilidade deste requerimento, devendo ficar adstrita a um controle de legalidade do ato;

VII. 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);

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

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.

Guilherme Teixeira Araujo
Assessor Jurídico / ID: 5073427-0
GEDAM / Procuradoria do INEA

Proc. E-07/002.3773/2016
Data: 29/03/2016 fls. 125
Rubrica
ID: ID: 2147004-5

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

VISTO

APROVO o Parecer n° 15/2019 - GTA, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por Novo Gramacho Energia Ambiental S/A, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu desprovimento.

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

Rio de Janeiro, 8 de fevereiro de 2019.

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