



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

Processo n. E-07/511.887/2012

Data: 11/10/2012 Fls. 162

Rubrica

ID: 2447004-9

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 28 de agosto de 2019.

Parecer nº 23/2019- MP

Ref.: Processo: E-07/511.887/2012

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

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do Processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de CEFAC-Fábrica de Postes e Artefatos, imposta com fundamento no artigo 87 da Lei 3.467/2000, "por operar atividade de fabricação de artefatos de concreto, em desacordo com a LO Nº IN000944, válida até 04/11/2014." (Auto de Infração nº SUPLAJEAI/00137915 – fl.11).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SUPLAJCON/01004582 (fl.02). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração nº SUPLAJEAI/00137915 (fl. 11), com base no artigo 87 da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de "Multa" no valor de R\$ 44.369,82 (quarenta e quatro mil trezentos e sessenta e nove reais e oitenta e dois centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 14/117).

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

Q



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

1.2 – Da Decisão da Impugnação

Consta à fl. 136 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 01/07/2019, tendo apresentado Recurso Administrativo em 16/07/2019.

1.3 – Das Razões Recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. (141/148), a Autuada alega, em síntese, que: (i) não existe menção à violação de qualquer condicionante da referida licença. (ii) não teve oportunidade de apresentar defesa do auto de constatação e que de nada adiantaria apresentar propostas alternativas solicitadas na Notificação, já que a multa já havia sido expedida; (iii) não existe atividade na impugnante que cause qualquer tipo de poluição, quicá a poluição sonora; (iv) deveria ser aplicada a sanção de advertência; (v) a multa é extremamente excessiva;

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 SUPLAJNOT/0195735 (fl.139) foi recebida em 01/07/201 (fl. 52), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 16/07/2019 (fls. 141/148).

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

AS



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 41.628/2009¹, bem como da recente edição do Decreto Estadual nº 46.619/2019, que revogou os Decretos anteriores.

Importante esclarecer, que em se tratando especificamente do direito intertemporal, a nova norma, Decreto nº 46.619/19, incidirá imediatamente sobre os processos em andamento, sem, entretanto, prejudicar a validade dos atos realizados sob a vigência da lei anterior.

Portanto, a recente norma não retroagirá, sendo respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada, mas será aplicável imediatamente nos processos em curso, conforme prevê o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro².

Sendo assim, 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 e à análise da impugnação, foram praticados na vigência do Decreto 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos seguintes termos:

No que tange à competência para lavratura de auto de constatação e auto de infração, aplica-se o art. 60 do Decreto 41.628/2009, antes da alteração realizada pelo Decreto 46.037/2017:

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.

¹ 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.

² Art. 6º do Decreto-Lei nº 4.657/42 - A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.



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, após a alteração realizada 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.

Por fim, conforme esclarecido anteriormente, em atenção ao direito intertemporal, 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;

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

Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as regras legais aplicáveis. Nesse contexto, após análise e manifestação desta Procuradoria, o Recurso Administrativo interposto pela Autuada será submetido ao Condir, autoridade competente para julgamento, de acordo com o artigo 32, inciso III do Decreto 46.619/2019.

2.2 – Do Mérito

2.2.1 – Da Subsistência no Auto de Infração

A Recorrente alega que o auto de infração está eivado de vício, uma vez que afirma não conter informações sobre quais condicionantes deixaram de ser atendidas.

Apesar de tal alegação, é possível constatar, em breve análise dos autos, que as condicionantes foram mencionadas no relatório de vistoria (fl. 06), que sempre esteve disponível à Recorrente.

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

Como é cediço, os atos administrativos gozam de presunção de legalidade, ou seja, da sua conformação com a 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 contrário³.

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”.⁴

Sendo assim, cumpre 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”.⁵

A jurisprudência do Tribunal de Justiça 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

³ 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.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2009. p. 116/117.

⁵ MILARÉ, Édis. *DIREITO DO AMBIENTE: A Gestão Ambiental em foco: Doutrina. Jurisprudência. Glossário*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009. p. 890.



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

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 nº 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. (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)

No caso em tela, o referido Auto foi lavrado seguindo estritamente as exigências previstas no artigo 13 da Lei 3.467/00⁶, e com base no Auto de Constatação (fl. 02) e na Notificação (fl. 03), não contendo, portanto, qualquer vício de legalidade capaz de justificar sua anulação.

⁶ 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 - O auto de infração, além das informações do auto de constatação, conterá:

I - O valor e o prazo para o recolhimento da multa;

II - O prazo para interposição de impugnação;

III - Todas as provas, informações e dados hábeis à adequada instrução do processo, necessários à tomada de decisão, trazidos pela administração e/ou pelo interessado.



18



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

Logo, observado que os atos emanados neste procedimento administrativo encontram-se em conformidade com a legislação pertinente, não havendo qualquer nulidade em evidência, opinamos pelo **indeferimento** do Recurso.

2.2.2 – Do Respeito aos Princípios do Contraditório e Ampla Defesa.

A Recorrente reitera a alegação da impugnação em que afirma que a confecção o Auto de Infração foi emitido na mesma data do Auto de Constatação e da Notificação, a qual concedia prazo de 30 dias para que a Autuada apresentasse proposta alternativa para controle de emissão de ruídos, já sendo esta alegação refutada na análise da impugnação com demonstração de que estes não foram emitidos no mesmo dia.

Afirma, ainda, que *“do auto de constatação não deram qualquer chance de defesa para a impugnante”* e que, *“por mais que apresentasse propostas alternativas, sua sentença já estava decretada, pois a multa já havia sido expedida”*.

No que se refere a tal alegação, observa-se que a Lei Estadual 3.467/2000 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. 136).

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. Ademais, o posterior cumprimento da notificação não exime o Autuado de reponsabilidade pelo ilícito ambiental constatado na ocasião da vistoria.

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.

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

Não obstante, como garantia de acesso à informação, a Autuada pode, a qualquer tempo, solicitar vistas do processo, direito este que nunca lhe fora negado. Corroborando para tal constatação o fato, consta requerimento de vista ao processo à fl. 140 pelo procurador da Recorrente, Dr. Juan Ignacio Campos Lopez.

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

2.2.3 – Desnecessidade de demonstração de dano para a caracterização da infração ambiental em tela

Argumenta a Recorrente que não ocasionou dano ao meio ambiente. No que se refere a tal alegação vale lembrar que a lavratura do Auto de Infração foi fundamentada no artigo 87 da Lei Estadual 3.467/2000.

A responsabilidade ambiental no Brasil apresenta três diferentes dimensões: as responsabilidades penal, civil e administrativa. O art. 225, § 3º, da Constituição Federal⁷ dispõe expressamente que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

No caso da responsabilidade civil ambiental o que é avaliado é a ocorrência de dano ambiental ou o seu risco, seja esse causado por conduta lícita ou ilícita e a obrigação de reparar o dano causado. A responsabilidade penal decorre dos crimes da Lei 9.605/1998.

A Lei Estadual 3.467/2000 explicita a diferença entre as responsabilidades civil e administrativa ambiental em seu artigo 2º, §10 dispondo que a responsabilidade pela

⁷ **Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.



8



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

reparação ou indenização decorrente de danos ambientais é independente da responsabilidade em relação às sanções resultantes das infrações administrativas:

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

(...)

§ 10 – Independente da aplicação de quaisquer sanções, o infrator será obrigado a reparar ou indenizar os danos ambientais por ele causados.

Importante ressaltar que no presente processo, analisamos a responsabilidade administrativa ambiental e esta decorre do exercício do poder de polícia, onde independe da existência do dano ambiental propriamente dito.

Nesse sentido, o ilustre doutrinador Édis Milaré nos ensina que:

A essência da infração ambiental não é o dano em si, mas sim o comportamento em desobediência a uma norma jurídica de tutela do ambiente. Se não há conduta contrária à legislação posta, não se pode falar em infração administrativa.

O dano ambiental, isoladamente, não é gerador de responsabilidade administrativa; contrario sensu, o dano que enseja responsabilidade administrativa é aquele enquadrável como o resultado descrito em um tipo infracional ou o provocado por uma conduta omissiva ou comissiva violadora de regras jurídicas⁸

Verifica-se então que a causa da autuação foi operar atividade de fabricação de artefatos de concreto, em desacordo com a LO N° IN00094, válida até 04/11/2014, não havendo, portanto, a necessidade de ser caracterizada a ocorrência de dano ambiental.

Em se tratando, com efeito, de verdadeiros requisitos formais de validade do ato administrativo em testilha, o tão só descumprimento da condicionante já caracteriza a infração administrativa ambiental prevista no art. 87 da Lei Estadual n° 3.467/00. Isto porque se trata de infração de natureza formal, consumando-se, neste caso concreto, pelo mero descumprimento de condicionante da LO, independentemente de haver ou não dano ao meio ambiente.

⁸ MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente : a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário/ Édis Milaré; prefácio Ada Pellegrini Grinover – 7. ed. rev., atual. e reform. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1151.



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

Resta claro que no presente caso a demonstração de dano específico não se revela como pressuposto lógico para a incidência da sanção prevista no artigo 87 da Lei 3.467/2000, pois cuida-se tão somente da constatação de operação de atividade em desacordo com a condição de validade N° 10, constante na licença de operação LO N° IN000944.

2.2.4 – Da Possibilidade de Aplicação de Multa Simples sem Prévia Advertência

Alega a Autuada que deve ser aplicada a penalidade de advertência ao invés da sanção de Multa simples. 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 Mascarenhas⁹:

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

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

Ademais, Édis Milaré entende que *“nada impede que a autoridade aplique diretamente a multa ou outra sanção que entender cabível, independentemente da incidência de uma advertência anterior”*¹⁰.

⁹ 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.



[Assinatura]



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

Processo n. E-07/511.887/2012

Data: 11/10/2012 Fls. 127

Rubrica

ID: 2147054-9

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

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

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

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

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

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

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

No mesmo sentido, posicionaram-se os Tribunais Regionais Federais da 4ª e 5ª Região pela desnecessidade de prévia advertência para a aplicação de multa administrativa ambiental. Veja-se:

"AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IBAMA. MULTA. LOTEAMENTO. DESTRUIÇÃO DE 6,0489 HECTARES DE VEGETAÇÃO NATIVA (SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO INICIAL DE REGENERAÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA). ÁREA PRÓXIMA A BARRA DE GRAMAME, MUNICÍPIO DO CONDE/PB. LAUDO DE VISTORIA DO IBAMA. CONCLUSÃO. DESTRUIÇÃO (POR MEIO DE CORTE E SEGUIDO DE ARAÇÃO) DE VEGETAÇÃO NATIVA DE ECÓTONO (VEGETAÇÃO CARACTERÍSTICA DE MATA ATLÂNTICA E CERRADO. AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA LIMPEZA DA ÁREA EM QUESTÃO. REGULARIDADE DO AUTO DE

¹⁰ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. Reação Jurídica à Danosidade Ambiental, p. 843.



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

INFRAÇÃO. DESCRIÇÃO DO ATO INFRACIONAL E SEU ENQUADRAMENTO LEGAL. EQUÍVOCO DO IBAMA QUANTO ÀS COORDENADAS GEOGRÁFICAS DE LOCALIZAÇÃO DA ÁREA AFETADA. MERO ERRO MATERIAL. CORREÇÃO. NOTIFICAÇÃO DO AUTUADO. AUSÊNCIA DE RECURSO. RESPEITO AO CONTRADITÓRIO. VALOR DA MULTA DENTRO DA PREVISÃO LEGAL E DA RAZOABILIDADE/PROPORCIONALIDADE.

(...)

8. Não assiste razão ao Recorrente tanto no que tange a alegação de que a aplicação da multa se deu em detrimento de advertência prévia, e em valor excessivo; quanto no que se refere a arguição de que o procedimento administrativo incidiria em mácula ao princípio constitucional da legalidade - cerceamento do direito de defesa. 9. A aplicação de multa não está condicionada a prévia advertência do infrator, mas tão somente a anterior previsão legal da infração e de prévia cominação legal.]

(TRF5 – AC591213 0007072-80.2012.4.05.8200, Relator: Desembargador Federal Leonardo Augusto Nunes Coutinho, Data de Julgamento: 13/03/2018, QUARTA TURMA, Data de publicação: D.E 23/03/2018).

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





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

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 é “extremamente excessiva a aplicação de Multa Simples no valor arbitrado de 44.369,82”, haja vista que as circunstâncias atenuantes supostamente aplicáveis ao caso não foram consideradas (fl. 142).

Não merece, todavia, prosperar o raciocínio da Autuada. Em verdade, é possível identificar à fl.10 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. 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 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 Barroso¹¹ 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

¹¹ 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

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 Garcia¹² conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99¹³, elencou o Princípio da Proporcionalidade como norteador de todo e qualquer processo administrativo, vedando, inclusive, sanções que exacerbem 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 supracitado¹⁴ 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 22¹⁵ 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

¹² 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.

¹³ 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).

¹⁴ GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo

¹⁵ 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

Processo n. E-07/511.887/2012
Data: 11/10/2012 Fls. 159
Rubrica
ID: 2045009-9

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 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.

Tendo em vista que todos os requisitos foram devidamente observados pelos agentes do Inea, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R\$ 44.369,82, o princípio da proporcionalidade norteou 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

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

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)

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. 87 da Lei 3.467/00¹⁶.

Não havendo, por outro lado, qualquer argumento capaz de ilidir a caracterização da infração administrativa ambiental de que ora se cuida, deve-se concluir pela subsistência da autuação, com a manutenção da penalidade pecuniária imposta.

III.DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) O recurso é cabível e tempestivo, haja vista estar em consonância com as regras previstas no artigo 25 da Lei Estadual nº 3.467/2000 e Decreto Estadual nº 41.628/2009¹⁷;
- (ii) Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência e

¹⁶ Art. 81 – Deixar de prestar aos órgãos ambientais estaduais informações exigidas pela legislação pertinente ou prestar informações falsas, distorcidas, incompletas ou modificar relevante dado técnico solicitado:

Multa de R\$ 250.00 (duzentos e cinquenta reais) a R\$ 100.000.00 (cem mil reais).

¹⁷ 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

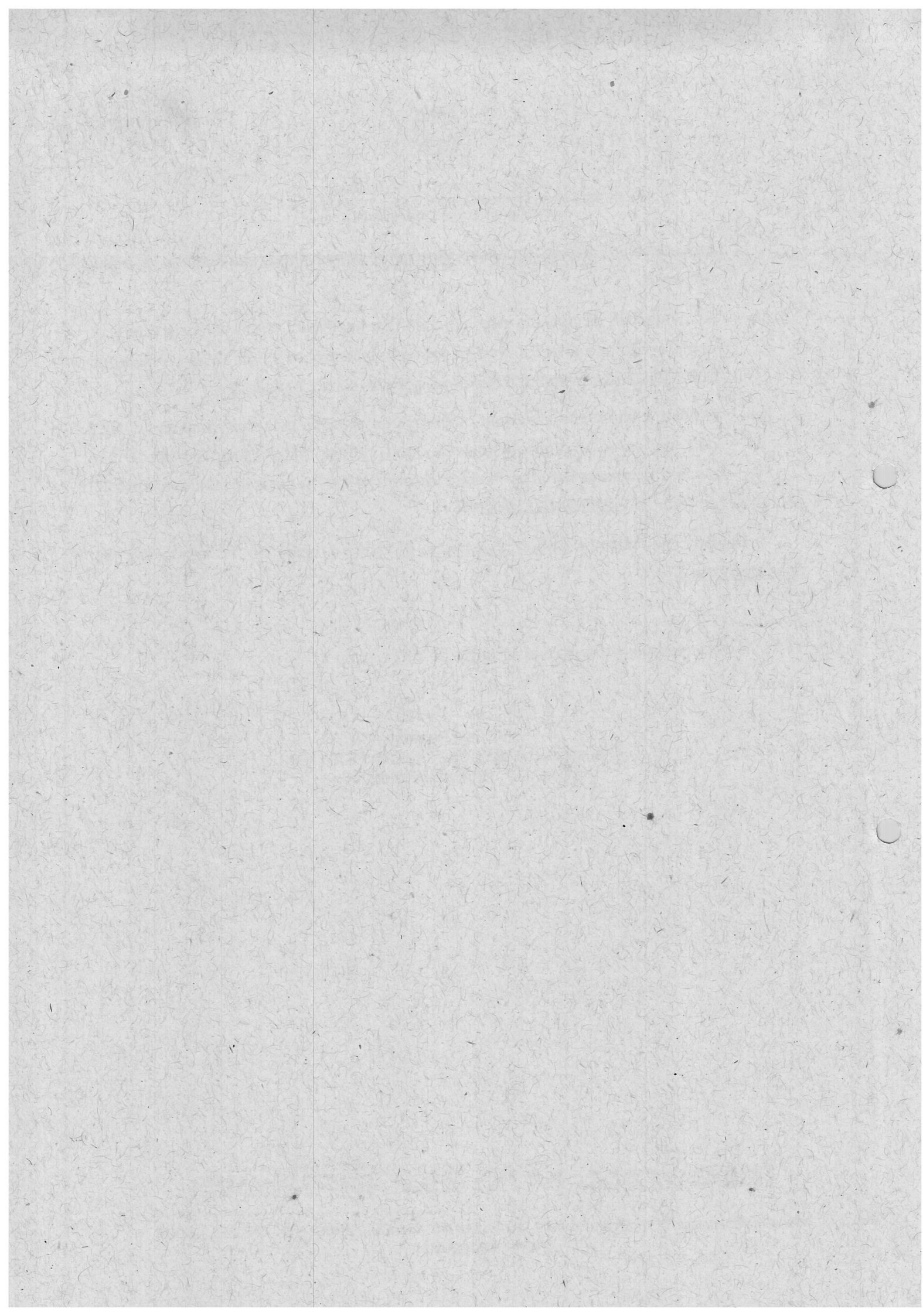
procedimento, devido processo legal e o princípio do contraditório e ampla defesa;

- (iii) As alegações da autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao artigo 87 da Lei Estadual 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;
- (iv) Por fim, cumpre ressaltar que "os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultente, 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, opinando, no mérito, por seu desprovimento.

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


Michelli Pontual
Assessora Jurídica/ ID. Funcional: 51014068
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 23/2019 - MP, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto pela CEFAC – Fábrica de Postes e Artefatos, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu desprovemento.

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

Rio de Janeiro, 28 de agosto de 2019.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea em exercício
ID. Funcional: 4387427-4

