



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, 25 de setembro de 2019.

Parecer nº 28/2019 - MP

Ref.: Processo: E-07/002.6741/2014

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Intempestividade do recurso. Sugestão pelo não conhecimento do recurso apresentado.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do Processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Barcas S.A-Transportes Marítimos, imposta com fundamento no artigo 89 da Lei 3.467/2000, "*por poluir o ar por emissão proveniente de fonte fixa ou móvel, descumprindo o artigo 89 da Lei estadual 3467/2000, conforme vistoria realizada no terminal da Praça XV, em 27/05/2014*" (Auto de Infração nº COGEFISEAI/00147594 – fl. 32).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº GEAR3CON/01009575 (fl. 06). Ato contínuo houve a correção deste Auto de Constatação, lavrando-se, assim, o Auto de Constatação Nº GEAR3CON/01009575 (fl. 25). Em seguida, emitiu-se o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00147594 (fl. 32), com base no artigo 89 da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de "Multa simples" no valor de R\$ 18.585,85

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

(dezoito mil quinhentos e oitenta e cinco reais e oitenta e cinco centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 46/53).

1.2 – Da Decisão da Impugnação

Consta à fl. 122 decisão do Diretor de Pós-Licença que deferiu parcialmente a impugnação apresentada, reduzindo a multa aplicada através do Auto de Infração nº COGEFISEAI/00147594 de R\$ 18.585,85 para R\$ 12.972,20 acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (fls.111/121).

A autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 05/06/2019, tendo apresentado Recurso Administrativo em 02/07/2019 (fls. 140/148).

1.3 – Das Razões Recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. 140/148, a Autuada limita-se a alegar que: (i) não houve proporcionalidade e razoabilidade na aplicação do valor da multa, e ainda afirma que os princípios do contraditório e ampla defesa foram violados em razão à ausência de descrição precisa da infração, bem como de indicação dos parâmetros técnicos utilizados e pleiteia que seja aplicada a atenuante prevista no artigo 9º,II da Lei estadual 3467/00; ii) antes da aplicação da Multa, o agente deve ser advertido ou notificado acerca das irregularidades, o que não ocorreu no presente caso; (iii) restou constatado, por meio do arquivamento do inquérito civil nº MPRJ2014.00157678, a ausência de dano ambiental;

18



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

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Das Preliminares

2.1.1 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

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 da 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

servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e pelos demais servidores indicados pelo Regimento Interno.

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.

2.1.2 Da Intempestividade 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).

[Assinatura]



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/01106666 (fl. 125) foi recebida em 05/06/2019 e no dia 12/06/2019 foi feito o pedido de vistas, transcorrendo assim 07 (sete) dias do prazo recursal, restando ainda 08 (oito) dias.

A Autuada foi informada, via e-mail, acerca da disponibilização dos autos nos dias 17/06/2019 e 18/06/2019 (fls. 134 e 137) tendo dado vistas ao processo no dia 19/06/2019. Desse modo, o prazo voltou a fluir no primeiro dia útil seguinte, a saber, dia 24/06/2019 (segunda-feira)

Transcorridos os 08 (oito) dias a partir do dia 24/06/2019 tem-se que o prazo se encerra em 01/07/2019. Sendo assim, considera-se intempestivo o recurso apresentado no dia 02/07/2019 (fls.140/148).

2.1.3 Da Preclusão das Alegações de Defesa

Como visto anteriormente, a recorrente não protocolou de forma tempestiva o recurso à decisão da Diretoria de Pós Licença que indeferiu a impugnação.

Portanto, verifica-se que a matéria do presente processo administrativo encontra-se preclusa, tema que já foi objeto de análise desta Procuradoria no Parecer nº 01/2019-MCA. 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".

Cumprе ressaltar que, segundo o princípio da legalidade – art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 –, a Administração Pública, assim como o particular, deve obedecer estritamente os prazos estabelecidos para os trâmites processuais legais, sem abrir exceções, de forma a não ferir o princípio da impessoalidade, corolário do princípio da isonomia.

b



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

Do mesmo modo, cabe sublinhar 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.

Verifica-se a necessidade de imprimir à marcha processual uma razoável duração, não deixando ao arbítrio do administrado a determinação do momento a partir do qual a Administração implementará as medidas que julgar necessárias ao atendimento do interesse público. Tal raciocínio, por certo, não é exclusivo dos processos judiciais, sendo perfeitamente compatível com os processos administrativos, tendo em vista que a observância do princípio do devido processo legal é imposição comum a ambas as searas.

O Superior Tribunal de Justiça reiteradamente vem se manifestando no sentido de que ultrapassado o lapso temporal concedido para o direito de recorrer, opera-se a preclusão para a prática de qualquer ato relacionado com a interposição do recurso, em homenagem aos princípios da preclusão consumativa e da segurança jurídica. Veja-se:

MANDADO DE SEGURANÇA. CERTIFICADO DE ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. RENOVAÇÃO. RECURSO ADMINISTRATIVO DO INSS. OFERECIMENTO DAS RAZÕES APÓS O TÉRMINO DO PRAZO RECURSAL. INTEMPESTIVIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. O recurso administrativo deve ser interposto com as razões do pedido de reforma.

2. O prazo para o recurso é peremptório e contínuo, ou seja, ultrapassado o lapso temporal ou exercido o direito de recorrer, opera-se a preclusão consumativa para a prática de qualquer ato relacionado com a interposição do recurso, em homenagem aos princípios da preclusão consumativa e da segurança jurídica³.

3. Segurança concedida. (grifou-se)

PROCESSUAL CIVIL MANDADO DE SEGURANÇA TERMO INICIAL
DO PRAZO DE DECADÊNCIA RECURSO ADMINISTRATIVO
CONSIDERADO INTEMPESTIVO.

1. Interposto intempestivamente o recurso administrativo, cumpre considerá-lo como não apresentado, devendo o prazo para impetração de mandado de segurança iniciar-se após trinta dias da data em que teve ciência o contribuinte do auto de infração.

2. Recurso especial provido.⁴ (grifou-se)

³ MS 7.897-DF, STJ/ 3ª Seção, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 12/11/2007.

⁴ REsp 1.049.590-PR, STJ/ 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 03/08/2009.



18



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

Diante do entendimento de que o Recurso intempestivo configura preclusão, não há que se falar, outrossim, em cerceamento de defesa da autuada, porquanto foi-lhe dada 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)

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)

Pelo exposto, tendo em vista o 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 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.



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

2.2 - Da Análise das Questões de Legalidade

2.2.1 Da Motivação para a Valoração da Multa, Proporcionalidade do Valor Fixado Respeito aos Princípios do Contraditório e Ampla Defesa

Alega a Recorrente que não lhe fora garantido direito ao contraditório e a ampla defesa em razão de suposta ausência de descrição precisa da infração, bem como de indicação dos parâmetros técnicos utilizados para aferição da multa aplicada e ainda pleiteia que seja aplicada a atenuante prevista no artigo 9º, II da Lei estadual nº 3467/2000.

No que se refere a tal alegação, observa-se que é possível identificar às fls. 30/31 e 100/105 o relatório e fichas das circunstâncias atenuantes e agravantes consideradas para valoração da multa neste caso concreto. Houve, portanto, a devida motivação para a valoração da multa, uma vez que houve a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato para dosimetria foram aplicados⁵.

Como se percebe da leitura do art. 89 da Lei Estadual 3.467/2000, a multa a ser imposta pela infração ambiental apresenta longa escala valorativa, indo de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Com efeito, a quantificação da multa não é objeto de simples cálculo matemático, mas espaço decisório reservado ao aplicador da norma, *in casu*, o agente com competência legal para o ato.

É bem verdade que o agente responsável pela quantificação não goza de total margem de discricionariedade nessa tarefa. Em regra, a lei vai previamente estabelecer alguns parâmetros para essa atividade de quantificação, como a observância de graus de culpa, situação econômica do administrado, etc. Em se tratando das infrações ambientais da Lei Estadual 3.467/2000, os seus arts. 8º, 9º e 10 definem tais parâmetros, notadamente, a observância da presença de circunstâncias agravantes e atenuantes.

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

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

[Assinatura]



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

3.467/2000, não havendo qualquer desproporcionalidade no valor atribuído, o qual se encontra dentro dos parâmetros legais.

A razoabilidade é assim definida por José dos Santos Cavalho Filho⁶:

Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que é totalmente razoável para uns pode não ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos standards da aceitabilidade. Dentro desse quadro, não pode o juiz controlar a conduta do administrador sob a mera alegação de que não a entendeu razoável. Não lhe é lícito substituir o juízo de valor do administrador pelo seu próprio, porque a isso se coloca o óbice da separação de funções, que rege as atividades estatais. Poderá, isto sim, e até mesmo deverá, controlar os aspectos relativos à legalidade da conduta, ou seja, verificar se estão presentes os requisitos que a lei exige para a validade dos atos administrativos. Esse é o sentido que os Tribunais têm emprestado ao controle.

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. Tal princípio se traduz na apreciação de três requisitos: (i) da adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (ii) da necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; e (iii) da proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos dos cidadãos.

Em relação à dosimetria *in concreto* 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

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 41.

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





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

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 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 - em seu art. 8º, incisos I, II e III -, para a imposição e gradação da penalidade, sejam considerados: (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.

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R\$ 12.972,20, os agentes do INEA se utilizaram tanto dos critérios previstos na Lei, quanto no princípio da proporcionalidade e razoabilidade, que norteiam o atuar do administrador, não só quanto à escolha da penalidade mais adequada à infração, mas, também, na dosimetria da sanção

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).

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.



R



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

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)



18



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

Destarte, o critério para valoração da multa acima do mínimo legal, atividade dentro da esfera de competência do agente, foi devidamente explicitado e motivado.

No mais, observa-se que a Lei estadual nº 3467/00 estabelece em seus artigos 24-A e 25 as hipóteses em que o autuado poderá oferecer defesa ao órgão ambiental, sendo possibilitado o oferecimento de impugnação, face ao recebimento do Auto de Infração, e a apresentação de um recurso, o qual poderá ser interposto contra a decisão que apreciou a impugnação¹².

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 deferida parcialmente pelo Diretor do Inea (fl. 122), "acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração" (fls. 111-121), que contempla a motivação do ato, bem como a alteração da valoração da multa apresentada às fls.100/105.

Desta feita, a decisão que deferiu parcialmente a impugnação (fl. 122) já reduziu o valor da Multa para R\$ 12.972,20 (doze mil novecentos e setenta e dois reais e vinte centavos) em razão da emissão de uma nova ficha de agravantes e atenuantes (fl. 100), seguida do pedido de novo cálculo, o qual foi elaborado à fl. 103.

Assim, é possível identificar à fl. 100, novo 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 "Grande-Porte" (fl.101). Há, portanto, a devida motivação para a valoração da multa.

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.

¹² 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.

[Assinatura]



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

Ademais como garantia de acesso à informação, a Autuada pode, a qualquer tempo, solicitar vistas do processo, direito este que nunca lhe fora negado. Corrobora para tal constatação o fato de que nos dias, 16/07/2016, 03/04/2017, 30/10/2017, 18/06/2019, 19/06/2019, os Procuradores da Recorrente obtiveram vista do processo (fls. 20, 44, 98, 136 e 138).

É possível ainda constatar, em breve análise dos autos, o detalhamento acerca da infração, bem como os parâmetros técnicos utilizados na ocasião da fiscalização, que se encontram descritos no Relatório de Vistoria de fls. 08/16, anexo ao Auto de Constatação GEAR3CON/01009575 que sempre esteve disponível à Recorrente. Assim, não há que se falar em cerceamento de defesa.

Portanto, foram respeitados em sua integralidade os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo em tela. Também foi demonstrado que o processo em referência contemplou os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, eis que o balizamento considerou as circunstâncias atenuantes e agravantes, além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 89 da Lei 3.467/00.

2.2.2 - Da Possibilidade de Aplicação de Multa Simples sem Prévia Advertência

Alega a Autuada que "antes da aplicação da multa, o agente deve ser advertido ou notificado acerca das irregularidades, o que não ocorreu no presente caso". 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 Mascarenhas¹³:

¹³ MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. Infrações administrativas ambientais no Estado do Rio de Janeiro: Notas sobre a Lei nº 3.467/00, Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, Revista de Direito, v. 58. Rio de Janeiro, 2012.



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

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"*¹⁴.

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.

¹⁴ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 11ª ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 379.

18



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

(REsp 1.426.132/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, 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.

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

AR



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

2.2.3 Da Subsistência do Auto de Infração

Argumenta a Recorrente que o presente processo administrativo deve ser arquivado fundamentando sua alegação no fato de o Promotor de Justiça ter promovido o arquivamento do Inquérito Civil nº MPRJ2014.00157678 uma vez que restou constatada a ausência de dano ao meio ambiente.

A responsabilidade ambiental no Brasil apresenta três diferentes dimensões: as responsabilidades penal, civil e administrativa. O art. 225, § 3º, da Constituição Federal¹⁵ 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 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.

Desse modo, o fato do inquérito civil ter sido arquivado, não exime o Autuado de ser administrativamente responsabilizado pela conduta infracional. A aplicação da sanção de

¹⁵ **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.



[Assinatura]



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

multa simples no presente processo administrativo ocorreu em razão do enquadramento da sua conduta ao artigo 89 da Lei 3.467/2000, ainda que não haja a caracterização da responsabilidade civil do Recorrente.

Importante ainda 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 jurídicas¹⁶

Portanto, o Auto de Infração em questão foi lavrado em razão do enquadramento da conduta do Infrator ao artigo 89 da Lei Estadual 3.467/2000, ou seja, cuida tão somente da constatação de poluição do ar por emissão proveniente de fonte fixa ou móvel. Assim, tendo em vista a independência entre a esfera cível e administrativa, a autuação se mostra suficientemente provada e deve permanecer hígida.

Dado o exposto acima, opinamos pelo **indeferimento** do Recurso apresentado.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

¹⁶ MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente : a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário/ Édis Milaré; prefácio Ada Pelegrini 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

- (i) O recurso é intempestivo, haja vista não estar 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, devido processo legal e o princípio do contraditório e ampla defesa;
- (iii) Tendo em vista que o recebimento da Notificação da decisão de indeferimento da Impugnação ocorreu em 05/06/2019 (fl. 125, verso) e que o prazo para apresentar a impugnação findou no dia 01/07/2019, considerou-se, portanto, intempestiva a impugnação ofertada em 02/07/2019;
- (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;
- (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. 100), além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 89 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 COGEFISEAI/00147594, com a manutenção da penalidade pecuniária imposta; e

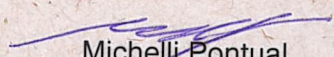


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

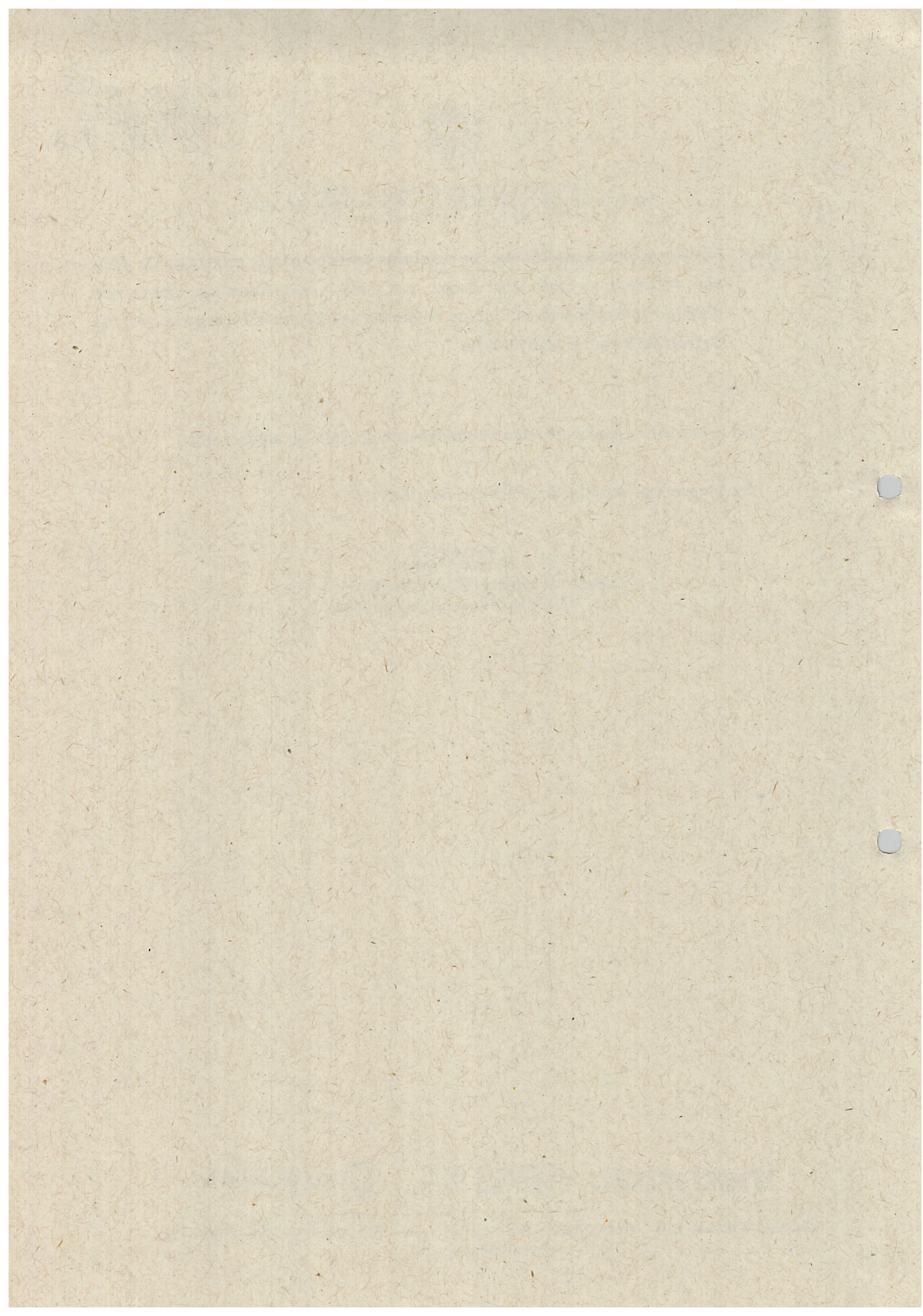
- (viii) Por fim, cumpre ressaltar que “os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultente, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária” (Art. 33 do Decreto Estadual 46.619/2019).

Dado exposto opina-se pelo **não conhecimento** do Recurso apresentado.

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 28/2019 - MP, que opinou pelo não conhecimento do recurso administrativo interposto por Barcas S.A. – Transportes Marítimos, eis que intempestivo.

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

Rio de Janeiro, 30 de setembro de 2019.

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

