



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

Proc. E-07/002.755/16

Data: 25/01/2016 fls.

Rubrica

ID:

Handwritten signature and ID: 2147004-9

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 02 de setembro de 2019.

Parecer nº 37/2019-MCA¹

Ref.: Processo: E-07/002.755/2016

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Tempestividade do recurso. Sugestão pelo desprovimento do recurso interposto. Ilegalidade na valoração da sanção de multa simples por incongruência entre o motivo e o resultado do ato. Necessidade de convalidação do Auto de Infração. Sugestão para diminuir o valor da multa ou substituí-la por advertência.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de José Ronaldo Pereira Paz, imposta com fundamento no artigo 76 da Lei Estadual nº 3.467/2000², pelo “não atendimento às exigências contidas na notificação nº SIMSULNOT/01010073” (Auto de Infração nº SUPSULEAI/00146530 – fl. 15).

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

² Art. 76 - Deixar, sem justa causa, de cumprir as regulares intimações dos órgãos ambientais estaduais, nos termos do art. 14 desta Lei.



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

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SIMSULCON/01008434 (fl. 03). Ato contínuo emitiu-se o referido Auto de Infração nº SUPSULEAI/00146530 (fl. 15), com base no artigo 76 da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de "Multa simples" no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Inconformado, o Autuado apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 18/19).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 29 decisão do Diretor de Pós-Licença que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração.

O Autuado foi notificado do indeferimento da impugnação em 06/02/2019, tendo apresentado Recurso Administrativo em 15/02/2019.

1.3 – Das razões recursais do Autuado

No recurso apresentado (fl. 36), o Autuado alega, em síntese, que: (i) todas as pendências referentes à regularização da Reserva Legal do imóvel Fazenda Cerejeira foram atendidas; (ii) o proprietário do imóvel nem seu representante legal receberam, em tempo hábil, as notificações anteriores, pois não foram entregues às pessoas residentes no endereço constante da notificação.

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 a decisão que aprecia a impugnação ao auto de infração é de 15 (quinze) dias contados da intimação (artigo 25).



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

Proc. E-07/002.755/16

Data: 25/01/2016 fls. 42

Rubrica

ID: 2747004-9

Sendo assim, e levando-se em consideração que a Notificação nº SUPSULNOT/01099302 (fl. 32) foi recebida em 06/02/2019 (fl. 35), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 15/02/2019 (fls. 36).

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 41.628/2009³, bem como da edição do Decreto Estadual nº 46.619/2019, que revogou o Decreto 41.628/09 e suas alterações posteriores.

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 Brasileiro: “A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.”

Sendo assim, e tendo em vista que os atos que compõem o presente processo referentes ao relatório de vistoria, à lavratura do auto de constatação e do auto de infração foram praticados na vigência do Decreto nº 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos seguintes termos:

No que tange à competência para lavratura de auto de constatação, 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

³ 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

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

No que tange à competência para lavratura do auto de infração, aplica-se o art. 61 do Decreto 41.628/2009, após a alteração realizada pelo Decreto nº 45.430/2015:

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;
(...)

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;
(...)

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;
(...)

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.



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

Proc. E-07/002.755/16

Data: 25/01/2016 fls. 43

Rubrica

ID: 2047004-9

2.1.3 – Das regulares intimações

Alega o Recorrente que não foi intimado das Notificações SIMSULNOT/01010073 e SIMSULNOT/01032237. Ocorre que às fls. 06 e 09 constam os respectivos comprovantes de recebimento destas notificações devidamente datados e assinados.

Conforme disposição do artigo 14, § 3º da Lei estadual 3467/00, a intimação poderá ser recebida por empregado ou preposto do infrator, *in verbis*:

Art. 14 – O infrator será intimado da lavratura do auto de infração, para ciência de decisão ou efetivação de diligência:

(...)

§ 3º - **A intimação será considerada efetivada caso o aviso de recebimento seja assinado por empregado ou preposto do infrator**, ressalvados os casos em que este provar que os signatários não tinham condições de compreender a natureza da intimação ou agiram com dolo ou má fé.

Cabe ressaltar que é do Recorrente o ônus de provar (art. 18 da Lei 3467/00) que a pessoa que recebeu a notificação efetivamente não era seu empregado ou preposto, ou que o signatário não tinha “condições de compreender a natureza da intimação ou agiram com dolo ou má fé” (art. 14, § 3º, da Lei 3.467/00, acima transcrito).

Nesse contexto, vale citar o seguinte julgado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. **NOTIFICAÇÃO POR VIA POSTAL, COM AVISO DE RECEBIMENTO. RECEBIMENTO EFETUADO POR TERCEIRA PESSOA. VALIDADE.** CONTAS DE EX-PREFEITO IRREGULARES. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. LIMITES. ASPECTOS FORMAIS (CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA). ILEGALIDADE INEXISTENTE. 1. "A jurisprudência desta Corte, todavia, firmou-se no sentido de que **não há violação aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, quando, na esfera administrativa, a notificação postal foi encaminhada para o endereço correto e fornecido aos órgãos da Administração, com o Aviso de Recebimento (AR), devidamente assinado, que se presume entregue ao destinatário, até prova por ele produzida em contrário**" (AG n. 0050042-10.2008.4.01.0000/MG). 2. Não há como o Poder Judiciário

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

desconstituir as decisões do TCU, porque a revisão se limita ao exame de legalidade dos aspectos formais, e, no caso, já se encontra afastada a alegação de ofensa ao princípio da ampla defesa e do contraditório. 3. Sentença confirmada. 4. Apelação desprovida.

(Apelação Cível, Relator Des. Federal Daniel Paes Ribeiro, TRF 1ª Região, Sexta Turma, Acórdão de 09/03/2015, publicado em 13/03/2015) (Grifou-se)

Portanto, com fundamento nas provas constantes nos presentes autos, no art. 14, § 3º c/c o art. 18 da Lei Estadual nº 3.467/00, e na jurisprudência citada acima, conclui-se que o Recorrente foi regularmente intimado.

2.2 – Do mérito

2.2.1 – Da improcedência das razões recursais

Verifica-se pela análise dos autos que o Autuado recebeu em 21/02/2011 a notificação nº SUPSULNOT/00020411, a qual *solicitava a complementação documental para o prosseguimento da análise do processo* (fl. 04).

Ocorre que, entre os documentos solicitados, o Recorrente apresentou apenas a Licença de Extração Mineral nº 053/2009, exigida ao item 3 da notificação, deixando de atender aos itens 1 e 2 da mesma. Diante do cumprimento parcial da notificação anterior, emitiu-se nova notificação, esta de nº SIMSULNOT/00031005, que por sua vez reiterava a primeira a fim de que fosse integralmente cumprida.

Devido ao não cumprimento da notificação nº SIMSULNOT/00031005, recebida em 23/12/2011, emitiu-se em 10/08/2012 uma terceira notificação – SIMSULNOT/01010073 requerendo, mais uma vez, a complementação documental. Tendo em vista as inúmeras tentativas, sem sucesso, para que fossem atendidas as solicitações, lavrou-se o Auto de Constatação nº SIMSULCON/01008434.

Em relação à alegação do Recorrente sobre já ter cumprido todas as exigências do órgão fiscalizador, cumpre esclarecer que a documentação deve ser apresentada no prazo





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

Proc. E-07/002.755/16

Data: 25/01/2016 fls. 14

Rubrica

ID: 20141009-9

exigido. No caso em questão, a Notificação SIMSULNOT/01032237, emitida em 13/01/2014 (fl. 05/06), estabeleceu o prazo de 90 (noventa) dias para tanto. Tendo em vista que os documentos solicitados não foram apresentados dentro de tal prazo, lavrou-se o Auto de Infração nº SUPSULEAI/00146530, fl.15.

Assim, é fato que as exigências contidas na Notificação nº SUPMEPNOT/01010073 não foram cumpridas tempestivamente. Desta forma, restou nítida a subsunção da conduta praticada pelo Autuado à tipificação constante do artigo 76 da Lei estadual nº 3.467 de 14 de setembro de 2000.

Portanto, considerando a falta de prova em sentido contrário, não merece prosperar a posição do Recorrente quanto ao mérito da autuação.

2.2.2 – Da ilegalidade na valoração da multa e desproporcionalidade do valor fixado

Compulsando os autos, verifica-se que a multa prevista no Auto de Infração nº SUPSULEAI/00146530 havia sido inicialmente calculada no valor de R\$ 1.242,50 (um mil, duzentos e quarenta e dois reais e cinquenta centavos), conforme documento de fl. 12. No entanto, após sugestão da Comissão para Valoração de Auto de Infração (fl. 13), a multa que acabou sendo estabelecida no Auto de Infração foi no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

A justificativa apresentada pela Comissão para esse aumento foi que a Procuradoria-Geral do Estado não faz a inscrição em dívida ativa dos créditos não tributários inferiores a 450 (quatrocentos e cinquenta) UFIR/RJ. Porém, essa justificativa deve ser rejeitada.

A Comissão incorreu em dois erros ao fazer a majoração da multa. O primeiro foi que o valor da UFIR equivalia a R\$ 3,0023 (três reais e vinte e três décimos de milésimos) no ano de 2016. Logo, o piso para inscrição em dívida ativa era no valor arredondado de R\$ 1.351,00 (um mil e trezentos e cinquenta e um reais), e não de dois mil reais como concluído pela Comissão. O segundo erro, e esse torna o valor da multa ilegal, por *incongruência entre o motivo e o resultado do ato*, foi atrelar o aumento do valor da multa a uma justificativa totalmente alheia ao que é previsto na legislação aplicável.

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

A Lei Estadual nº 3.467/2000 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; bem como as circunstâncias atenuantes e agravantes da penalidade previstas, respectivamente, nos arts. 9º e 10.

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção de multa simples no valor de dois mil reais, quando na realidade a valoração com base nos critérios legais indicava valor inferior (fl. 12), os agentes do Inea não observaram as regras legais aplicáveis, nem o princípio da proporcionalidade, que norteia o atuar do administrador para dosimetria da sanção aplicada.

Ressalta-se que o princípio da proporcionalidade está previsto como parâmetro a ser observado por força de Lei, com a disposição do §2º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº 13.655/2018: "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".

Luís Roberto Barroso⁴ define a observância do princípio da proporcionalidade 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 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.

Nesse contexto, considerando que o valor da multa previsto no Auto de Infração não atende aos critérios previstos na Lei 3467/00, e considerando, ainda, a conclusão do técnico do Inea Sr. Leonardo Bernardo Campaneli da Silva (fl. 38) de que a sanção de advertência

⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 2009, 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

Proc. E-07/002.755/16

Data: 25/01/2016, fls. 45

Rubrica

ID: 2197004-9

pode ser aplicada no presente caso, conclui-se que a multa no valor de dois mil reais foi inadequada, desnecessária e, no sentido estrito do princípio, desproporcional.

Portanto, não tendo o presente processo contemplado os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, infringindo o princípio da proporcionalidade, eis que o balizamento considerou um fator totalmente alheio ao que é previsto na Lei 3467/00, sugere-se duas alternativas para este caso: (i) a convalidação do Auto de Infração para retificar o valor da multa (fazendo constar o valor de 1.242,50, conforme cálculo legal previsto na fl. 12); ou (ii) a convalidação do Auto de Infração para substituir a multa simples por advertência, conforme sugestão da área técnica e com base em juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- I. O recurso é cabível e tempestivo, haja vista estar em consonância com as regras previstas no artigo 25 da Lei Estadual nº 3.467/2000 e Decreto Estadual nº 41.628/2009, aplicável à época;
- II. Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência e o princípio do contraditório e ampla defesa;
- III. Resta comprovado de modo inequívoco que as exigências contidas na notificação nº SUPMEPNOT/01010073 não foram cumpridas de tempestivamente;
- IV. As alegações do Recorrente não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovada violação ao artigo 76 da Lei Estadual nº 3.467/2000;

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

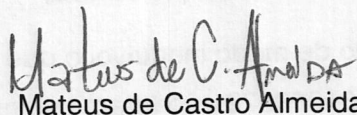


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

- V. No entanto, a valoração da multa considerou um fator totalmente alheio ao que é previsto na Lei Estadual nº 3467/00, sendo ilegal e contrária ao princípio da proporcionalidade;
- VI. O Inea deve sanar, de ofício, a ilegalidade quanto à valoração da multa;
- VII. Sugerem-se duas alternativas para o presente caso: (i) a convalidação do Auto de Infração para retificar o valor da multa (fazendo constar o valor de 1.242,50, conforme cálculo oficial previsto na fl. 12); ou (ii) a convalidação do Auto de Infração para substituir a multa simples por advertência, conforme sugestão da área técnica e com base no juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública;
- VIII. Por fim, cumpre ressaltar que “os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consulente, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária” (Art. 33 do Decreto Estadual 46.619/2019).

Destarte, entendemos **pelo conhecimento do recurso**, opinando, no mérito, **por seu desprovemento**. Sugere-se, ainda, **que o Inea, de ofício, retifique o valor da multa ou a substitua pela sanção de advertência.**

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


Mateus de Castro Almeida

Assessor Jurídico / ID: 5099103-5
GEDAM / Procuradoria do Inea



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

Proc. E-07/002.755/16

Data: 25/01/2016 fls. 46

Rubrica

ID: 21470PA-9

VISTO

APROVO o Parecer nº 37/2019-MCA, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por José Ronaldo Pereira Paz, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu desprovimento, com a sugestão de convalidação do Auto de Infração para (i) retificar o valor da multa (fazendo constar o valor de 1.242,50, conforme cálculo oficial previsto na fl. 12); ou (ii) substituir a multa simples por advertência, conforme sugestão da área técnica e com base em juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

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

Rio de Janeiro, 3 de setembro de 2019.


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

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

