



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, 22 de agosto de 2019.

Parecer nº 41/2019 - ACC¹

Ref.: Processo: E-07/002.4136/2016

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

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Mac Laren Oil Estaleiros Ltda., imposta com fundamento no art. 85² da Lei 3.467/2000, "*por realizar dragagem de manutenção sem possuir a necessária licença de operação, conforme preconizado pela Resolução Conama 454/2012, art. 30*" (Auto de Infração nº COGEFISEAI/00147809 – fl. 19).

¹ O presente Parecer contou com a colaboração, na análise jurídica, do residente jurídico João Filipe Figueiredo da Cunha Dantas.

² Art. 85 - Dar início ou prosseguir na operação de qualquer atividade sem possuir licença de operação, quando esta for exigível, salvo se a demora na obtenção de licença não for atribuída ao empreendedor: Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), se o infrator for pessoa jurídica.



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

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº GELANICON/01014294 (fl. 04). Na sequência, emitiu-se o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00147809 (fl. 19), que aplicou a sanção de multa simples no valor de R\$ 66.147,33 (sessenta e seis mil, cento e quarenta e sete reais e trinta e três centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 23/59).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 75 decisão do Diretor de Pós-Licença - Dipos que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (fls. 68/74).

A autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 01/10/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo em 15/10/2018.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado (fls. 85/93) a Autuada alega que: (i) realizou apenas testes no equipamento de dragagem; (ii) o teste realizado estaria dispensado de licenciamento; (iii) não houve infração ou dano ambiental; (vi) alternativamente, seja convertida a multa aplicada em advertência; e (v) a redução do valor da multa, observando-se os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Das preliminares

2.1.1 - Da tempestividade do recurso

A Lei estadual nº 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 (art. 25). *RQU*



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

Sendo assim, e levando-se em consideração que a Notificação nº COGEFISNOT/01097418 (fl. 78) foi recebida em 01/10/2018 (fl. 78-v), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 15/10/2018.

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 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 Brasileiro⁴.

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 nº 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos seguintes termos:

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

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.

⁴ 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

lavratura de autos de constatação e autos de infração será exercida pelos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e pelos demais servidores indicados no Regimento Interno.

No que tange à competência para lavratura do auto de infração, aplica-se o art. 61 do Decreto nº 41.628/2009, antes da alteração realizada pelo Decreto nº 46.037/2017:

Os autos de infração, que terão por base as informações constantes nos respectivos autos de constatação emitidos pelo servidor competente, serão lavrados:

I - pelas Superintendências Regionais e pelas Diretorias, no caso de imposição de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de sua competência;

II - pela Coordenadoria de Fiscalização, nos demais casos previstos na legislação aplicável. (Grifou-se).

No que tange à competência para julgamento da impugnação, aplica-se o art. 60 do Decreto nº 41.628/2009, após a alteração realizada pelo Decreto nº 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 restrição de direitos, e demais sanções previstas em lei. (Grifou-se).

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 nº 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. (Grifou-se).

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, *W*



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

após análise e manifestação desta Procuradoria, o Recurso Administrativo interposto pelo Autuado será submetido ao Condir, autoridade competente para julgamento, de acordo com o artigo 32, inciso III do Decreto nº 46.619/2019.

2.2 – Do mérito

2.2.1 – Da presunção de legalidade dos atos administrativos

No que se refere ao argumento da Autuada de que o Auto de Infração e as consequentes decisões se fundaram em “*premissas manifestamente equivocadas*”, observa-se que tal negativa dos fatos imputados é despida de fundamento.

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 contrário⁵.

Nesse sentido, cabe destacar a explicação de José dos Santos Carvalho Filho quanto aos 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 apostado por pessoas de interesses contrários. Por esse motivo é que se há de supor que presumivelmente estão em conformidade com a lei.⁶

Assim sendo, 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.

⁵ 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.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2009. p. 116/117.



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

No mesmo sentido são os esclarecimentos de 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.⁷

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 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)
(grifou-se)

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)
(grifou-se)

⁷ 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

No caso em tela, a Autuada alega que a decisão recorrida fundamenta-se em *"premissas manifestamente equivocadas, a começar pela natureza da atividade então desempenhada no momento da fiscalização"*. Todavia não foram apresentados argumentos técnicos para fundamentar qualquer nulidade dos atos proferidos.

Pelo contrário, por meio da exposição da legislação ambiental pertinente a área técnica demonstrou o seguinte entendimento:

Desta forma, mesmo que a dragagem tenha sido realizada apenas com a finalidade de teste, o que, frisa-se, vai totalmente de contra as informações prestadas durante a vistoria, a autuada, nos termos da legislação vigente, necessitava possuir licença ambiental para exercer a atividade.

Portanto, observado que os atos emanados neste procedimento administrativo encontram-se em conformidade com a legislação pertinente, não havendo qualquer nulidade em evidência e tendo em vista que o Recurso apresentado encontra-se intempestivo - bem como a Impugnação -, opinamos pelo não conhecimento do Recurso.

2.2.2 – Da subsistência do Auto de Infração

Demonstra-se inequívoca a transgressão do art. 85 da Lei estadual nº 3.467/2000, tendo em vista que se presume a veracidade e legitimidade dos atos administrativos, que só podem ser desconstituídos a partir da apresentação de prova em contrário, o que não ocorreu no presente caso.

Ademais, conforme Relato Técnico nº 27.250 (fls. 05/09), foi constatado pelos agentes do Inea, durante a vistoria, que a empresa estava desempenhando atividade de *"limpeza regular dos berços de atracação"*, a qual, de acordo com informação do Vice Presidente da empresa Sr. Ivo Dworschank, é realizada diariamente.

Ainda segundo o documento elaborado pela área técnica, a limpeza regularmente exercida gerava o *"acumulo de material dragado às margens da Baía de Guanabara sob um braço de terra limítrofe ao terreno."* Foi estimado, pelas dimensões da área, que no local estavam acumulados aproximadamente 200m³ de material (fotos no Relato Técnico). *Wm*

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

Nesse sentido, a área técnica além de classificar a atividade como dragagem de manutenção, não só pelas informações prestadas pelos representantes da empresa quando do momento da vistoria, mas também em razão da expertise na matéria, constatou que a atividade não se encontrava prevista em nenhuma das licenças apresentadas pela empresa.

Por fim, como anteriormente exposto mesmo que a dragagem tenha sido realizada apenas com a finalidade de teste, como alega a autuada, nos termos da legislação vigente, a licença ambiental para exercer a atividade era imprescindível.

Portanto, não há dúvidas que houve violação do art. 85 da Lei estadual nº 3.467/2000, e, tendo em vista a falta de prova em sentido contrário, não merece prosperar a argumentação da Autuada quanto à inexistência de infração administrativa ambiental.

2.2.3 – Da possibilidade de aplicação de multa simples sem advertência

Alega a Autuada que a multa simples *“pode e deve ser convertida em advertência, diante do baixo potencial de lesividade ao meio ambiente”*. 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 Mascarenhas⁸:

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**

⁸ MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. *Infrações administrativas ambientais no Estado do Rio de Janeiro: Notas sobre a Lei nº 3.467/00 in Procuradoria Geral, 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

"somente quando" ou "desde que" tenha havido uma prévia advertência. (Grifou-se)

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"*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; confira-se:

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).

(grifou-se)

No mesmo sentido, posicionou-se o Tribunal Regional Federal da 4ª Região pela desnecessidade de prévia advertência para a aplicação de multa administrativa ambiental,

⁹ 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

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.

(...)

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 – AC5230 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). (grifou-se).

Diante do exposto, subentende-se que não há uma ordem gradativa dentre as sanções previstas na Lei estadual nº 3.467/2000, ficando a critério de o agente fiscalizador decidir pela aplicação da sanção mais adequada ao caso. Ressalta-se, ainda, que não há previsão legal de hipótese de conversão de multa simples em advertência.

Desta forma, não havendo, por outro lado, qualquer argumento capaz de ilidir a aplicabilidade da sanção ora em debate, forçoso concluir pela subsistência da autuação, com a manutenção da penalidade pecuniária imposta.

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

Alega a Autuada que o “afastamento da multa é medida que se impõe”, fundamenta-se na inobservância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Afirma, ainda, que “a desproporcionalidade é flagrante, porquanto a multa foi aplicada em valor correspondente a quase 10 vezes o mínimo estabelecido para a infração indicada”, haja vista sua fixação em patamar superior ao mínimo legal previsto.

Handwritten signature

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

Todavia, não merece prosperar tal raciocínio, visto que a fixação da multa obedeceu a critérios objetivos de dosimetria desta autarquia. Em verdade, consta nos autos do processo administrativo (fl. 18) a ficha de cálculo para valoração da multa, observando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes, assim como os demais aspectos necessários para a imposição e gradação da sanção, dentre eles, o porte da Autuada, enquadrada como de grande porte e os antecedentes do infrator. Portanto, resta demonstrada 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 mínimo e máximo estabelecidos no dispositivo da Lei estadual nº 3.467/2000, não havendo qualquer desproporcionalidade ou falta de razoabilidade no valor atribuído, o qual se encontra dentro dos parâmetros legais.

A razoabilidade é assim definida por José dos Santos Carvalho Filho¹⁰:

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. (Grifou-se)

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. 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

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 41.

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

impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; e (iii) da proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos dos cidadãos.

Em relação à dosimetria da sanção aplicada, Flávio Amaral 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 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 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 art. 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

gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”.

Nesses termos, vale esclarecer que a Lei estadual nº 3.467/2000 prevê, em seu art. 8º, que 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. 9º e 10. Ratifica-se que todos esses requisitos foram devidamente observados pelos agentes do Inea

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção de multa simples no valor de R\$ 66.147,33 (sessenta e seis mil, cento e quarenta e sete reais e trinta e três centavos) os agentes do Inea se utilizaram do princípio da proporcionalidade, que norteiam a atuação 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 se situa entre os limites previstos na Lei estadual nº 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





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

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)

Dessa forma, o valor da multa está adstrito aos parâmetros legais e atendeu aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, não sendo cabível a sua redução, como anseia a Recorrente.

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 art. 25 da Lei estadual nº 3.467/2000 e no Decreto estadual nº 46.619/2019;
- (ii) Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência, procedimento e devido processo legal, bem como, com os princípios do contraditório e da ampla defesa;
- (iii) A área técnica além de classificar a atividade como dragagem de manutenção, não só pelas informações prestadas pelos representantes da empresa quando do momento da vistoria, mas também em razão da expertise na matéria, constatou que a atividade



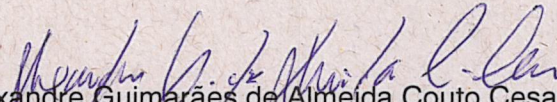
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

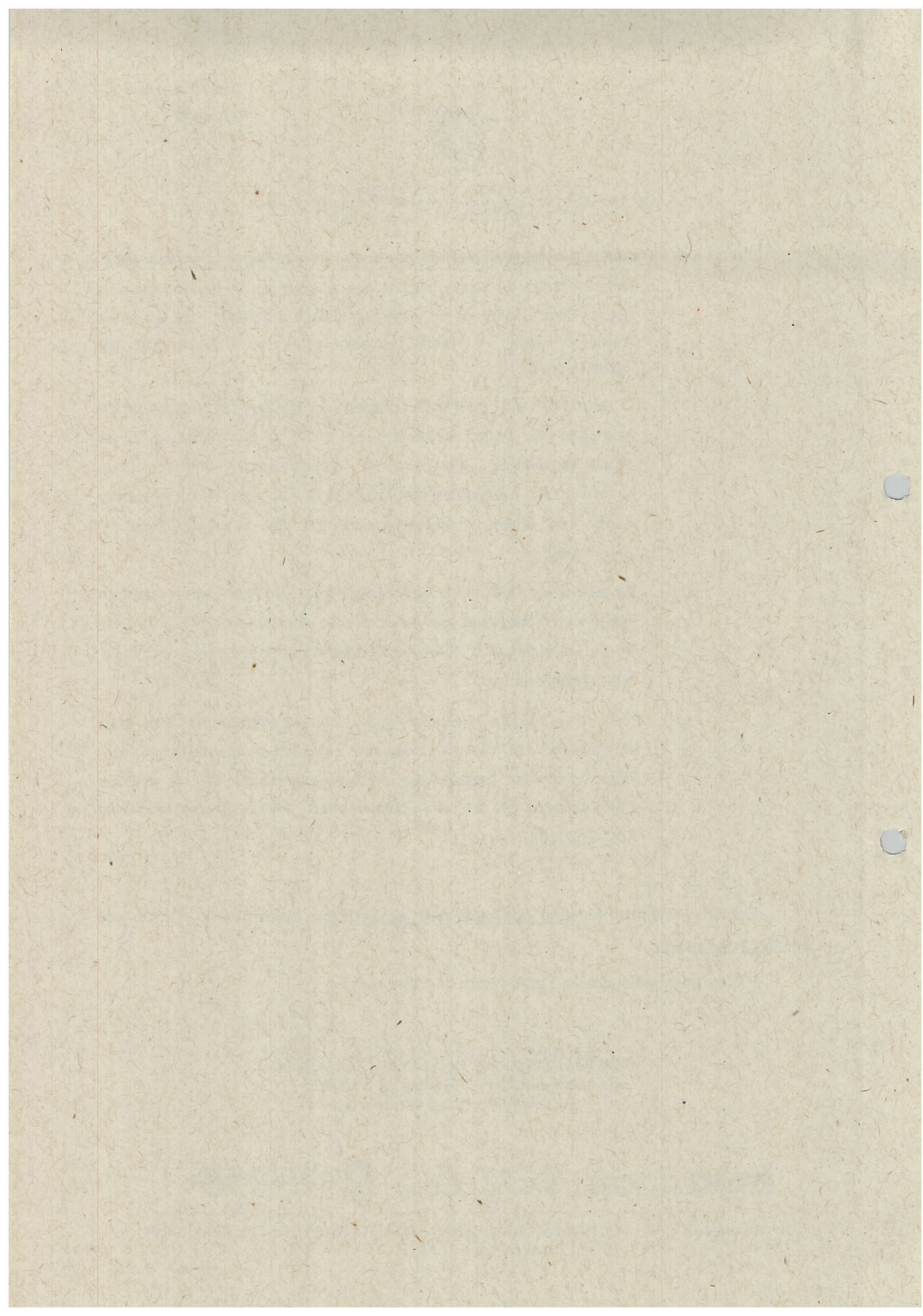
não se encontrava prevista em nenhuma das licenças apresentadas pela empresa. E, ainda, mesmo que a dragagem tenha sido realizada apenas com a finalidade de teste, como alega a autuada, nos termos da legislação vigente, a licença ambiental para exercer a atividade era imprescindível;

- (iv) 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. 18), além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 85 da Lei estadual nº 3.467/2000;
- (v) As alegações da Autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao art. 85 da Lei estadual nº 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;
- (vi) Por fim, cumpre ressaltar que *"os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultante, 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.


Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar
Assessor Jurídico /ID Funcional: 5100605-7
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 41/2019 - ACC, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por Mac Laren Estaleiros Ltda., eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu desprovimento.

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

Rio de Janeiro, de agosto de 2019.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado do Rio de Janeiro

Procurador Chefe do Inea em exercício - ID n.º 4387427-4

