



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

Proc. E-07/502.965/2011

Data 29/03/2013 11s

Rubrica

ID: 2147004-5

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 29 de abril de 2019.

Parecer nº 42/2019- GTA

Ref.: Processo: E-07/502.965/2011

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

RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de OFIR ROGEDO COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA imposta com fundamento no artigo 64 da Lei 3.467/2000, “por iniciar obras de construção de prédio comercial na APP do Rio Paraíba do Sul” (Auto de Infração nº SUPMEPEAI/00139836 – fl. 17).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SUPMEPCON/01000569 (fl. 02). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração nº SUPMEPEAI/00138656 (fl. 08), com base no artigo 64 da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de “Multa simples” no valor de R\$ 3.199,809,00 (três milhões cento e noventa e nove mil oitocentos e nove reais).



inea instituto estadual
do ambiente

Av. Venezuela, n.º 110, sala 226, Saúde, Rio de Janeiro / RJ, CEP: 20081-312, www.inea.rj.gov.br
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423, procuradoria@inea.rj.gov.br / inea.proc@gmail.com



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

Posteriormente, em razão de um erro material na redação, o Auto de Infração nº SUPMEPEAI/00138656 foi tornado sem efeito (fl. 15) e substituído pelo SUPMEPEAI/00139836 (fl. 17), com base no artigo 64 da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de “Multa simples” no valor de R\$ 31.998,09 (trinta e um mil novecentos e noventa e oito reais e nove centavos). A Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 18/20).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 32 decisão da DIPOS que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (fl. 26/31).

A autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 14/08/2018 (fl. 36), tendo apresentado Recurso Administrativo em 04/01/2019 (fl. 38).

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado à fl. 38/41, a Autuada alega, em síntese: (i) insubsistência do Auto de infração em razão de ter requerido demarcação de FMP a antes do recebimento do Auto de Constatação; (ii) que não foi autora da construção objeto da infração, tendo a Autuada se limitado a fazer pequenas inovações; e que (iii) a multa foi arbitrada em valor desproporcional, motivo pelo qual deve ser reduzida;

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





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

Proc. E-07/502.965/2011

Data 29/03/2013 11:15

Rubrica

ID:

ID: 2147004-4

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 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem.

No que tange à competência para lavratura de auto de constatação e auto de infração, aplicam-se os arts. 60 e 61 do Decreto 41.628/2009, antes das alterações realizadas pelos Decretos nº 45.430/2015 e 46.037/2017:

Art. 60- A atividade de fiscalização ambiental do Instituto, consistente no controle da poluição, mediante a adoção de medidas de polícia e cautelares, lavratura de autos de constatação e autos de infração será exercida pelos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e pelos demais servidores indicados pelo Regimento Interno.

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.



inea instituto estadual
do ambiente



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

Art. 61- Os autos de infração, que terão por base as informações constantes nos respectivos autos de constatação emitidos pelo servidor competente, serão lavrados:

I - pelo ocupante do cargo de chefia da Agência Regional, 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 territorial;

II - pela Coordenadoria de Fiscalização, nos demais casos previstos na legislação aplicável.

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.





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

Proc. E-07/502.965/2011

Data 29/03/2013 11 ffs

Rubrica

ID: 2147004-5

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).

Sendo assim, e levando-se em consideração que a Notificação nº SUPMEPNOT/01010314 (fl. 35) foi recebida em 13/11/2018, terça-feira (fl.36), considera-se **intempestivo** o recurso apresentado no dia 04/01/2019 (fl. 38).

2.1.3 - Da preclusão das alegações de defesa

Como visto anteriormente, a recorrente não protocolou de forma tempestiva o recurso à decisão da Vice-Presidência 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”.⁹

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.

[Assinatura]

⁹ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. São Paulo. Editora Atlas, 2012, P. 956.



inea instituto estadual
do ambiente



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 jurídica¹⁰ 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 pela impossibilidade de análise do mérito em razão da intempestividade do recurso apresentado, ressaltando 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-**

¹⁰ O professor Luiz Roberto Barroso, com a clareza de ideias que marca os seus trabalhos doutrinários, assim se manifesta sobre a expressão segurança jurídica: “No seu desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial, a expressão segurança jurídica passou a designar um conjunto abrangente de ideias e conteúdos, que incluem: 1. a existência de instruções estatais dotadas de poder e garantias, assim como sujeitas ao princípio da legalidade; 2. a confiança nos atos do Poder Público, que poderão reger-se pela boa-fé e pela razoabilidade; 3. a estabilidade das relações jurídicas, manifestada na durabilidade das normas, na anterioridade das leis em relação aos fatos sobre os quais incidem e na conservação de direitos em face da lei nova; 4. a previsibilidade dos comportamentos, tanto os que devem ser seguidos como os que devem ser suportados; 5. a igualdade na lei e perante a lei, inclusive com soluções isonômicas para situações idênticas ou próximas.” (Barroso, Luiz Roberto. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito Brasileiro. In: Temas de Direito Constitucional, tomo III. Rio de Janeiro; Renovar, 2005, p.133).





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

Proc. E-07/502.965/2011

Data 29/03/2013 fls. 12

Rubrica

ID:

U: 21470044

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 jurídica¹¹.

3. Segurança concedida. (grifou-se)

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

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.¹² (grifou-se)

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

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

¹² REsp 1.049.590-PR, STJ/ 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 03/08/2009.



inea instituto estadual
do ambiente

Av. Venezuela, n.º 110, sala 226, Saúde, Rio de Janeiro / RJ, CEP: 20081-312, www.inea.rj.gov.br
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423, procuradoria@inea.rj.gov.br / inea.proc@gmail.com



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

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, não cabendo análise de matéria que verse sobre o mérito do presente administrativo.

2.2 - Da análise das questões de legalidade

2.2.1 – Da presunção de legalidade dos atos administrativos

No que se refere ao argumento de insubsistência do Auto de infração, observa-se que os fatos imputados são despidos de fundamento e não foram capazes de descaracterizar as constatações técnicas realizadas no Relatório de Vistoria de fl. 03.

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





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

Proc. E-07/502.965/2011

Data 29/03/2013 15:53

Rubrica

ID: 2147004-9

- de veracidade dos fatos narrados no ato administrativo, devendo as informações veiculadas serem admitidas como verdadeiras até prova em contrário¹³.

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

*“Vários são os fundamentos dados a essa característica. O fundamento precípua, 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”*¹⁴

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

*“Portanto, em virtude desse atributo, na hipótese de se alegar a nulidade do ato, sob a eiva da ilegalidade, o ônus da prova fica com o suposto infrator, a quem incumbe desconstituir o auto de infração, demonstrando estarem ausentes os pressupostos jurídicos da responsabilidade administrativa”*¹⁵

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

¹³ 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.

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2009. p. 116/117.

¹⁵ MILARÉ, Édis. *DIREITO DO AMBIENTE: A Gestão Ambiental em foco: Doutrina. Jurisprudência. Glossário*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009. p. 890.



inea instituto estadual
do ambiente



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

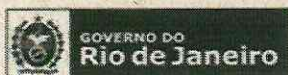
concessão da tutela de urgência. **A infração administrativa ambiental restou apurada em processo administrativo próprio, assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, no qual se evidenciou a poluição do solo causada pela disposição inadequada de resíduos sólidos a partir de auto de constatação lavrado por agente fiscalizador. A impugnação apresentada no mencionado procedimento ambiental não requereu diligências ou perícia, não havendo nos autos qualquer elemento idôneo a afastar a presunção de legitimidade do ato administrativo.**

Assim, não se mostra plausível, em cognição sumária, suspender a exigibilidade da sanção aplicada. Recurso desprovido. (TJRJ - Agravo de Instrumento nº 0051243-51.2018.8.19.0000. Rel. Des(a). MARIA LUIZA DE FREITAS CARVALHO - Julgamento: 10/10/2018 - VIGÉSIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL)
(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)

No caso em tela, a Autuada alega que o ilícito ambiental foi cometido há muitos anos e por outra pessoa, por isso não deveria ter sido autuada. Contudo, em momento algum prova suas alegações e nem mesmo descaracteriza qualquer das constatações do relatório de vistoria de fls. 03.

Logo, 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, opinamos pelo não conhecimento do Recurso.





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

Proc. E-07/502.965/2011

Data 29/03/2013 11:15

Rubrica

ID: 2147004-5

2.2.2 - Da valoração da multa e proporcionalidade do valor fixado

Declara a Autuada, por fim, que no caso de não serem aceitas as alegações de insubsistência do auto de infração, a multa deve ser reduzida, tendo em vista a desproporcionalidade da valoração. Segundo a recorrente “*subsiste discrepância entre a multa aplicada, de R\$ 31.998,09, e o inexistente dano praticado*”.

Todavia, não merece prosperar o raciocínio da Autuada, uma vez que é possível identificar à folha 07 relatório com a ficha das circunstâncias atenuantes e agravantes consideradas para valoração da multa no caso concreto, assim como os demais aspectos levados em consideração para a imposição de gradação da penalidade. Portanto, motivada foi a valoração da multa.

Ademais, cabe esclarecer que a planilha de valoração de multas adotada por esta autarquia é baseada nos valores máximo e mínimo estabelecidos pela Lei Estadual nº 3.467/2000, não havendo qualquer desproporcionalidade no valor atribuído, o qual se encontra dentro dos parâmetros legais.

Quanto ao princípio da proporcionalidade, Luís Roberto Barroso¹⁶ o define como uma análise acerca da relação de custo e benefício que se extrai da ponderação entre os danos causados e os resultados obtidos. Esse Princípio que se traduz na apreciação de três requisitos: (I) da adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (II) da necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; e (III) da proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos dos cidadãos.

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, p.209.



inea instituto estadual
do ambiente



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

Em relação à dosimetria da sanção aplicada, Flávio Amaral Garcia¹⁷ conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99¹⁸, 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 supracitado¹⁹ 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 22²⁰ 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”.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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).

¹⁹ GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e Contratos Administrativos: Casos e Polêmicas*. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo

²⁰ 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

Proc. E-07/502.965/2011

Data 29/03/20131 fls.

Rubrica

ID: 2147004-5

A Lei Estadual nº 3.467/2000 também prevê, para a imposição e gradação da penalidade, sejam considerados (art. 8º, incisos I, II e III): (I) a gravidade do fato; (II) os antecedentes do infrator; e (III) a situação econômica do infrator, não obstante as circunstâncias atenuantes e agravantes da penalidade previstas nos artigos 8º e 9º.

Todos esses requisitos foram devidamente observados pelos agentes do Inea, inclusive a situação econômica da Autuada de “pequeno porte”.

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R\$ 31.988,09, os agentes do Inea se utilizaram do princípio da proporcionalidade, que norteiam o atuar do administrador, não só quanto à escolha da penalidade mais adequada à infração, mas, também, na dosimetria da sanção aplicada, sendo certo que o valor atribuído situa-se entre os limites previstos na Lei 3.467/2000.

É nesse sentido o entendimento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que ora se transcreve:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ANULAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. VALOR DA MULTA RAZOÁVEL. DEPROVIMENTO DA APELAÇÃO.

1. Trata-se de ação ajuizada por Município em face do IBAMA, objetivando a desconstituição do Auto de Infração nº 098156, que lhe impôs multa de R\$ 500.000,00 em virtude de realização de obras em área de preservação permanente sem o prévio licenciamento ambiental. [...] 13. É certo, também, que a área onde a obra foi realizada é de Proteção Permanente, conforme demonstrou o laudo de fls. 466/479, que também advertiu sobre a necessidade de prévio licenciamento ambiental, bem como pela existência do dano ambiental em concreto. Apesar disto, o apelado reconheceu que o valor da multa era exorbitante e o corrigiu para R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Tal valor mostra-se razoável, pois conforme o referido laudo de fls. 466/479, verifica-se que o apelante procurou minimizar os danos causados. 14. **Quanto à falta de razoabilidade e proporcionalidade da imposição da multa, melhor sorte não resta à parte autora, tendo em vista que o valor fixado pela autoridade ambiental situa-se entre os limites previstos na lei ambiental e guarda compatibilidade com a gravidade da conduta.** De se notar que a esfera judicial não é mera instância revisora das decisões administrativas, devendo restringir-se à análise da legalidade, sob pena de substituir o administrador em seus juízos de conveniência e oportunidade de fixação das penalidades, o que subverte a lógica da separação de poderes. 15. Ademais, não cabe ao Judiciário substituir os critérios de oportunidade e conveniência do administrador pelos seus próprios, exceto se houver afronta à legalidade ou diante de decisões



inea instituto estadual
do ambiente

Av. Venezuela, n.º 110, sala 226, Saúde, Rio de Janeiro / RJ, CEP: 20081-312, www.inea.rj.gov.br
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423, procuradoria@inea.rj.gov.br / inea.proc@gmail.com



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

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. (Apelação Cível: 0000254-65.2004.4.02.5003 - TRF-2 – Oitava Turma. Relatora Des. Vera Lúcia Lima, DJe 17/10/2018) (grifou-se)

Portanto, o processo em referência contemplou os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, atendendo ao princípio da proporcionalidade, eis que o balizamento considerou as circunstâncias atenuantes e agravantes, além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 64 da Lei 3.467/00.

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

III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (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) Em razão da **intempestividade** do recurso apresentado, a análise do mesmo limitou-se, tão somente, a exercer o controle interno da legalidade dos atos deste Instituto, atribuição desta Procuradoria, nos termos do artigo 30, I do Decreto





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

Estadual 46.619/2019, não carecendo de análise qualquer matéria que verse sobre o mérito do presente administrativo;

- (iii) Não foi constatada, no entanto, qualquer nulidade no processo administrativo em evidência, o que demandaria o exercício da autotutela administrativa;
- (iv) Em relação à desproporcionalidade da multa aplicada, viu-se às fls. 06 e 07 que os parâmetros utilizados na valoração da multa atenderam ao princípio da motivação e da proporcionalidade, eis que o balizamento considerou as circunstâncias atenuantes e agravantes, além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 44 da Lei 3.467/00;
- (v) Portanto, forçoso concluir pela subsistência da autuação e manutenção da multa administrativa imposta;
- (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);

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

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


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



inea instituto estadual
do ambiente





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

Proc. E-07/502.965/2011

Data 29/03/2013 11s

Rubrica

ID: 21470044

VISTO

APROVO o Parecer nº42/2019 - GTA, que opinou pelo não conhecimento do recurso administrativo interposto por OFIR ROGEDO COMERCIO E SERVIÇOS LTDA , eis que intempestivo.

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

Rio de Janeiro, 29 de abril de 2019.


Rafael Lima Daudt d'Oliveira

Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea



inea instituto estadual
do ambiente

