



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, 07 de agosto de 2019.

Parecer n° 64/2019-GTA

Ref.: Processo: E-07/002.12694/2015

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 CAPURI MINERAÇÃO S.A, imposta com fundamento no artigo 87 da Lei 3.467/2000, por descumprimento das condicionantes de licença n° 12, 15, 18 e 24 da Licença de Operação – LO n. IN024096 (Auto de Infração n° SUPMEPEAI/00145354 – fl. 15).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação n° SUPMEPCON/01013515 (fl. 03). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração n° SUPMEPEAI/00145354 (fl. 15), com base no artigo 87 da Lei Estadual n° 3.467/00, que aplicou a sanção de “Multa” no valor de R\$ 47.019,11 (quarenta e sete mil e dezenove reais e onze centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 30/32).

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

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 45 decisão do Diretor de Pós-Licença do Inea que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração.

A autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 15/02/2019, tendo apresentado Recurso Administrativo em 01/03/2019.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. (55/60) a Autuada limita-se a alegar:

- (i) inexistência de dano, de má-fé e a imediata correção dos desvios;
- (ii) ausência de critérios para a valoração da multa no valor de R\$ 47.019,11; e
- (iii) requer a redução do valor da multa imposta em razão da circunstância atenuante.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Das preliminares

2.1.1 - Da tempestividade do recurso

A Lei estadual 3.467/2000 determina que o prazo para apresentação de recurso contra decisão que aprecia a impugnação ao auto de infração é de 15 (quinze) dias contados da intimação (artigo 25).

Sendo assim, e levando-se em consideração que a Notificação nº SUPMEPNOT/01102717 (fl. 218) foi recebida em 15/02/2019 considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 01/03/2019 (fls. 55/60).



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

2.1.2 – Da competência para lavratura dos autos de constatação e infração e para análise da impugnação e do recurso

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, destacam-se as regras estabelecidas no Decreto Estadual nº 41.628/2009¹, bem como da recente edição do Decreto Estadual nº 46.619/2019, que revogou os Decretos anteriores.

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

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

Sendo assim, tendo em vista que os atos que compõem o presente processo, referentes ao relatório de vistoria, à lavratura do auto de constatação e do auto de infração e à análise da impugnação, foram praticados na vigência do Decreto 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos seguintes termos:

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

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

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:

¹ Vale ressaltar que o Decreto Estadual 41.628/2009 foi revogado, em 03/04/2019, pelo Decreto Estadual 46.619/2019. No entanto, apenas os procedimentos referentes à apreciação e decisão do Recurso Administrativo e procedimentos posteriores é que serão regidos pelo Decreto 46.619/2019.

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



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

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 - 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.

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

2.2 – Do mérito

2.2.1 – Da Subsistência do Auto de Infração

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, é a Lei Estadual nº 3.467/00 que rege o processo administrativo de apuração e punição em decorrência de condutas lesivas ao meio ambiente. O art. 1º, *caput*, do referido diploma legal assim conceitua a infração administrativa ambiental:

Art. 1º - Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão dolosa ou culposa que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Na hipótese de que ora se cuida, a Recorrente foi autuada pela prática de infração tipificada nos artigos 87 da Lei Estadual nº 3.467/00:

Art. 87 - Operar atividade licenciada em desacordo com as condições ou restrições estabelecidas na respectiva licença de operação:

Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 300,00 (trezentos reais) a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), se o infrator for pessoa jurídica.

Compulsando-se os autos, verifica-se, conforme Relatório de Vistoria nº **897.10.15 (fl. 04/06)** realizada em **20/10/2015**, que restou devidamente caracterizado o descumprimento das condições de validade nº **12, 15, 18 e 24**, específicas da Licença de Operação **IN nº 024096**. Verifica-se análise dos agentes fiscalizadores:

No local da extração foi verificado que o desmonte dos taludes estão em desalinho e fora dos controles previstos na operação. (...)

As canaletas de drenagem estão mal conservadas e em alguns pontos não estão destinadas adequadamente, as suas águas com dispersão de sedimentos pelas ruas internas criam erosão laminar.

As caixas de decantação necessitam de manutenção e limpeza. Na área leste o ponto de extração, há um acúmulo de material estéril que foi sendo colocado provisoriamente.

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

Desta forma entende-se que ocorreu o descumprimento das condicionantes nº 12, 15, 18 e 24 da licença de Operação IN nº 024096.

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

Portanto, não há dúvidas de que houve violação do artigo 87 da Lei Estadual nº 3.467/2000, que se mostra suficientemente provada e deve permanecer hígida.

2.2.2 - Da motivação para a valoração da multa e proporcionalidade do valor fixado

A Autuada alega que o ato administrativo não teria motivação. Afirma que “não houve clara justificativa quanto ao critério de cálculo da multa arbitrada”, a qual seria desproporcional, haja vista que o valor da multa é extremamente gravoso para uma empresa que se era deficitária a época, atualmente está com suas atividades paralisadas.

Não merece, todavia, prosperar o raciocínio da Autuada. Em verdade, é possível identificar à folha 12 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 médio porte e a ocorrência de reincidência “uma vez”. Há, portanto, a devida motivação para a valoração da multa.

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.



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

Quanto ao princípio da proporcionalidade, Luís Roberto Barroso³ 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.

Em relação à dosimetria da sanção aplicada, Flávio Amaral Garcia⁴ conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99⁵, 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 supracitado⁶ aponta que com a exigência Constitucional de eficiência do administrador, a avaliação dos interesses públicos passa a ser demanda casuística, 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

³ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, p.209.

⁴ 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.

⁵ 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).

⁶ GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e Contratos Administrativos: Casos e Polêmicas*. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo





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

artigo 22⁷ 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, 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, classificada como empresa de “médio-porte”, conforme se verifica à fl. 11.

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R\$ 47.019,11 (quarenta e sete mil e dezenove reais e onze centavos) 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.

⁷ 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

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)

Conforme esclareceu área técnica à fls. 4/10, ficou constatado que houve descumprimento de condicionantes de licença nºs 12, 15, 18 e 24.

Portanto, o processo em referência contemplou os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, atendendo ao princípio da proporcionalidade, eis que o balizamento considerou as circunstâncias atenuantes e agravantes, além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 87 da Lei 3.467/00.

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.



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

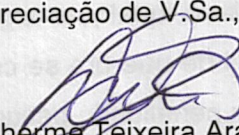
III. DA CONCLUSÃO

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 41.628/2009⁸;
- (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) As alegações da autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao artigo 87 da Lei Estadual nº 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;
- (iv) Por fim, cumpre ressaltar que *“os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão 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 desprovemento**.

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


Guilherme Teixeira Araujo
Assessor Jurídico / ID funcional nº 5073427-0
GEDAM / Procuradoria do INEA

⁸ 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

VISTO

APROVO o Parecer nº 64/2019 - GTA, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por CAPURI MINERAÇÃO S.A., eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu desprovimento.

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

Rio de Janeiro, 8 de agosto de 2019.

Rafael Lima Daudt d'Oliveira

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

