



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, 11 de março de 2019.

Parecer nº 10/2019- ABA¹

Ref.: Processo: E-07/002.18060/2013

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 José Walter Zampirolí, imposta com fundamento no artigo 31, §1º, inciso III da Lei 3.467/2000, por manter em cativeiro 09 (nove) espécimes da fauna silvestre sem licença do órgão ambiental. (Auto de Infração nº COGEFISEAI/00143780 – fl. 11).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº COGEFISCON/2780 (fl. 06). Ato contínuo emituiu-se o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00143780 (fl. 11), com base no artigo 31, §1º, inciso III da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de “Multa simples” no valor de R\$ 4.500,00 (quatro mil e

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





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

quinhentos reais). Inconformado, o Autuado apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls17/19).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 35 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 28/03/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo em 11/04/2018.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. (40/44), o Autuado alega, em síntese, que: (i) a decisão que indeferiu a impugnação não foi devidamente fundamentada; (ii) desconhecia a proibição legal de manter em cativeiro as aves apreendidas; (iii) os animais apreendidos não são animais ameaçados de extinção; (iv) houve a entrega espontânea das aves apreendidas; (v) deve haver a substituição da sanção de multa pela de advertência ou, alternativamente; (vi) deve haver a conversão da multa em prestação de serviços; e (vii) caso se entenda pelo não acolhimento dos pedidos anteriores, requer a redução do valor da multa arbitrada, considerando ser o Autuado pessoa idosa e de baixa escolaridade.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Das preliminares

2.1.1 - Da tempestividade do recurso





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

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 COGEFISNOT/01090885 (fl. 38) foi recebida em 28/03/2018 (fl. 38, verso), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 11/04/2018 (fls. 40/44).

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 41.628/2009 com as alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 46.037/2017, destacam-se as seguintes regras estabelecidas no Decreto Estadual 41.628/2009:

Art. 58- 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 Diretoria de Pós-licença e pelos demais servidores indicados no Regimento Interno.

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;

II - pela Coordenadoria de Fiscalização, nos demais casos previstos na legislação aplicável, podendo ser avocado pelo Coordenador Geral de Fiscalização e Pós Licença, na ausência do titular da Coordenadoria de Fiscalização.

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





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

parcial ou total das atividades, interdição do estabelecimento e restritiva de direitos, e demais sanções previstas em lei.

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.

Assim, considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com a legislação em vigor, eis que o recurso foi apresentado ao Condir, autoridade competente para decidir sobre o recurso ora analisado.

2.2 - Do mérito

2.2.1 - Da fundamentação da decisão administrativa

Alega o Autuado que *"a decisão que indeferiu tal impugnação não apresenta qualquer justificativa ou fundamentação que a respalde"* constituindo *"verdadeiro cerceamento de defesa"* (fls. 41/42).

Ocorre, contudo, não ser possível aferir do recurso em questão as razões para seu inconformismo. Isto porque, consta dos autos do presente processo administrativo Parecer do Serviço de Impugnação a Autos de Infração da Vice-Presidência (acostado às fls. 29/34), o qual analisou a impugnação apresentada, enfrentando e afastando todos os pontos trazidos na defesa.

O referido Parecer, por sua vez, serviu de fundamentação para a decisão do diretor de Pós-licença, que entendeu pelo indeferimento da impugnação.

Portanto, a partir da análise da manifestação exposta às fls. 29/34, conclui-se que houve a fundamentação necessária para que a impugnação fosse indeferida, não havendo





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

Proc. E-07/002.18060/2013

Data 18/11/2013 fls. 14

Rúbrica *[Assinatura]*

ID: *[Assinatura]*

que se falar em cerceamento de defesa. Logo, não merece prosperar o argumento da recorrente.

2.2.2 – Da responsabilidade do infrator independentemente do desconhecimento acerca da ilicitude da conduta

O Recorrente alega, em sua recursal, o desconhecimento da proibição legal de manter em cativeiro as aves apreendidas.

No entanto, o desconhecimento da lei não pode ser invocado como tese defensiva para ilidir ou excluir a responsabilidade pelo cometimento de uma infração ambiental. A esse respeito, o artigo 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) é inequívoco; confira-se:

Art. 3º. Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

Ademais disso, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o desconhecimento da lei não exime o infrator de sua responsabilidade:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.112.744 - MG (2017/0127369-6)
RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES AGRAVANTE :
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA AGRAVADO : SEBASTIAO DO CARMO
DOS SANTOS ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO AGRAVO EM RECURSO
ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. INFRAÇÃO
AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE PÁSSARO EM CATIVEIRO. MULTA.
AUTUAÇÃO E COMINAÇÃO DE SANÇÃO. REGULARIDADE DO
PROCEDIMENTO. ARBITRAMENTO DA MULTA. FALTA DE
JUSTIFICAÇÃO LEGAL. APURAÇÃO DA LEGALIDADE. INEXISTÊNCIA
DE INCURSÃO NO MÉRITO ADMINISTRATIVO. DISSOCIAÇÃO DAS
RAZÕES RECURSAIS. SÚMULA 284/STF. AGRAVO EM RECURSO
ESPECIAL CONHECIDO PARA NÃO CONHECER DO RECURSO
ESPECIAL. DECISÃO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E
DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA agravou da decisão
denegatória de seguimento ao recurso especial interposto por si com
fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição da República,
contra o acórdão prolatado pelo Eg. Tribunal Regional Federal da 1ª Região,
assim ementado: (e-STJ fl. 184/185): AMBIENTAL. ADMINISTRATIVO.



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

IBAMA. CRIAÇÃO DE PÁSSAROS EM CATIVEIRO SEM AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRAZO: 30 DIAS. APREENSÃO E PENA DE MULTA. MOTIVAÇÃO SUCINTA, MAS SUFICIENTE, EXCETO PARA MAJORAR A MULTA ACIMA DO MÍNIMO. REDUÇÃO AO MÍNIMO LEGAL. ADVERTÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. PARCIAL PROVIMENTO À APELAÇÃO.

1. Discute-se a legalidade da aplicação de multa administrativa pelo IBAMA em virtude de se **ter flagrado o autor na posse de espécimes da fauna silvestre nacional em cativeiro sem a devida autorização (quatro pássaros)**. Tendo-se buscado, alternativamente, a redução ou substituição da pena pecuniária pela prestação de serviços ambientais, a sentença julgou improcedentes os pedidos.

2. Não obstante a fixação legal do prazo de 30 dias para a autoridade competente julgar o auto de infração (art. 71, II, da Lei n. 9.605/98), a sua não observância, só por si, não gera nulidade do procedimento e da própria atuação, pois não prevista sanção drástica na lei, assim como o fez o legislador com a prescrição da pretensão punitiva da Administração na Lei n. 9.873/99. Nesse sentido já se manifestou esta T5: a inobservância, pela Administração, dos prazos legalmente fixados para decisão no processo administrativo não implica em nulidade do auto de infração, mas apenas em irregularidade no processo administrativo, visto que não possuem natureza peremptória para a Administração (AC 0050582-36.2010.4.01.3800/MG, Rel. Juíza Federal Gilda Sigmaringa Seixas (convocada)).

3. **A legislação ambiental não exclui a responsabilidade do infrator por sua conduta não ter representado efetiva lesão ao meio ambiente, por desconhecimento da ilicitude ou insignificância.** Se tanto, tais circunstâncias interferem na graduação da penalidade aplicável.

4. A Lei n. 9.605/98 traz não só normas e infrações de natureza penal, mas também de natureza administrativa.²
(grifou-se)

Logo, infere-se que o argumento no sentido de que o Autuado desconhecia, à época, sobre proibição da manutenção das aves em cativeiro, não é suficiente para que se afaste a aplicação da sanção de multa simples.

2.2.3 - Da adequada tipificação da conduta e do poder discricionário da administração pública para aplicação da penalidade de multa simples, observado o princípio da proporcionalidade

² (STJ - AREsp: 1112744 MG 2017/0127369-6, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 05/09/2017)





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

Alega o Recorrente que, (i) por se tratar de animais não ameaçados de extinção e (ii) devido à entrega espontânea das aves ao órgão competente, a aplicação da sanção de multa deve ser afastada, com base, respectivamente, nos parágrafos §2º³ e 3º⁴, do artigo 31, da Lei Estadual nº 3.467/2000. Requer ainda a conversão da penalidade de multa simples em advertência.

Relativamente à entrega espontânea das aves pelo Recorrente, cumpre destacar as folhas 04 e 05 do relatório de vistoria; confira-se:

“O objetivo da presente vistoria foi uma fiscalização rotineira no município de Itaboraí, em parceria com técnicos da Gerência do DOF/DIBAP e a UPAM da PMERJ, a fim de abordarmos diversas atividades que necessitam de regularização ambiental. (...) A vistoria teve início por volta das 10 horas, do dia 24 de setembro de 2013, e foi possível constatar às 11:30 horas, que o Senhor José Walter Zampiroli, mantinha em cativeiro 09 (nove) espécimes da fauna silvestre sem a devida licença do órgão ambiental. Foi-nos comunicado pelo administrado que o mesmo não teria os documentos de nenhum dos pássaros”
(grifou-se)

Nesses termos, verifica-se que, no caso em tela, não houve entrega espontânea dos animais, mas sim apreensão destes em razão de vistoria rotineira realizada no município de Itaboraí.

Em realidade, houve apenas a colaboração com os agentes encarregados da vigilância e do controle ambiental, circunstância atenuante já considerada, conforme consta à folha 08, na ficha de atenuantes e agravantes.

No que tange ao afastamento da multa em razão de não serem as espécimes ameaçadas de extinção, conforme estabelece a Lei Estadual nº 3467/00, artigo 31, §2º, a autoridade competente **pode**, considerando as circunstâncias, deixar de aplicar a multa.

³ §2º - No caso de guarda doméstica de espécime silvestre não considerada ameaçada de extinção, pode a autoridade competente, considerando as circunstâncias, deixar de aplicar a multa.

⁴ §3º - No caso de guarda de espécime silvestre, pode a autoridade competente deixar de aplicar as sanções previstas nesta Lei, quando o agente espontaneamente entregar os animais ao órgão ambiental competente.





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

Assim, ainda que se constatem preenchidos todos os requisitos necessários, a decisão pela aplicação ou não da multa é um poder discricionário da administração, ou seja, a administração tem o poder de praticá-lo pela maneira e nas condições que reputar mais convenientes ao interesse público, observado o princípio da proporcionalidade.

Da mesma maneira, em relação ao requerimento do Autuado para conversão da multa simples em advertência, frisa-se que cumpre à administração escolher a sanção administrativa que melhor se adequa à infração no caso concreto, utilizando-se sempre do princípio da proporcionalidade, que norteia a atuação do administrador.

Acerca do poder discricionário da Administração Pública, ensina Hely Lopes Meirelles⁵:

A discricionariedade administrativa encontra fundamento e justificativa na complexidade e variedade dos problemas que o Poder Público tem que solucionar a cada passo e para os quais a lei, por mais casuística que fosse, não poderia prever todas as soluções, ou, pelo menos, a mais vantajosa para cada caso ocorrente.

Por isso mesmo, disse acertadamente Fiorini que “a discricionariedade é a faculdade que adquire a Administração para assegurar em forma eficaz os meios realizadores do fim a que se propõe o Poder Público. A discricionariedade – prossegue o mesmo autor – adquire a relevância jurídica quando a Administração quer custodiar em forma justa os interesses públicos entregues à sua tutela. É, então, a ferramenta jurídica que a ciência do Direito entrega ao administrador para que realize a gestão dos interesses sociais respondendo às necessidades de cada momento”.

Quanto ao princípio da proporcionalidade, Luís Roberto Barroso⁶ o define como uma análise acerca da relação de custo e benefício que se extrai da ponderação entre os danos causados e os resultados obtidos. Tal princípio se traduz na apreciação de três requisitos: (I) da adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (II) da necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; e (III) da

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. SP: Malheiros Editores, 2010.p.172.

⁶ 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

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.

Assim, considerando (i) que não houve a entrega espontânea das aves, mas apenas a colaboração com os agentes responsáveis pela fiscalização e; (ii) a discricionariedade da administração pública, que utilizou-se do princípio da proporcionalidade para aplicação da sanção de multa simples, nítida é a subsunção da conduta praticada ao tipo sancionador em comento.

Nesses termos, entende-se pela manutenção, no presente caso, da penalidade de multa simples.

2.2.4 - Do respeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade para a valoração da multa

Requer o Recorrente a redução do valor da multa arbitrada, a fim de que o infrator *“possa com ela arcar, sem prejuízo das condições mínimas de sua sobrevivência”*.

A folha 08, é possível encontrar o 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.

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 ou falta de razoabilidade no valor atribuído, o qual se encontra dentro dos parâmetros legais.

A razoabilidade é assim definida por José dos Santos Cavalho Filho⁷:

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

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 41.





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

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)

Relativamente ao princípio da proporcionalidade, Flávio Amaral Garcia⁸ conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei Federal nº 9.784/99⁹, elencou tal princípio 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 supracitado¹⁰ aponta que com a exigência Constitucional de eficiência do administrador, a avaliação dos interesses públicos passam a ser demandas casuísticas, sendo o Princípio da Proporcionalidade um *“indutor da eficiência e da economicidade, pois obriga o gestor a avaliar a razoabilidade da medida adotada, comparando-a com outras alternativas possíveis e viáveis, proporcionando uma avaliação mais objetiva e calcada na efetivação do resultado que maximize o atendimento ao interesse público”*.

⁸ GARCIA, Flávio Amaral. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A Principiologia no Direito Administrativo Sancionador*. Revista Brasileira de Direito Público: RBDP, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 9-28, out./dez. 2013.

⁹ O princípio da proporcionalidade também é elencado como norteador de todo e qualquer processo administrativo no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, conforme disposição constante do art. 2º da Lei Estadual nº 5.427/2009, a qual estabelece normas sobre atos e processos administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro (aplicada subsidiariamente na hipótese em tela, haja vista que a Lei 3.467/2000 não aborda o assunto).

¹⁰ GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e Contratos Administrativos: Casos e Polêmicas*. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo





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

Deve-se, ainda, suscitar que recentemente o Princípio da Proporcionalidade foi introduzido como parâmetro a ser observado por força de Lei, com a disposição do §2º do artigo 22¹¹ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº 13.655/2018, segundo o qual *“na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”*.

A Lei Estadual nº 3.467/2000 também prevê, 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 do Autuado, classificado como pessoa física, conforme se verifica à fl. 10.

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) os agentes do Inea se utilizaram do princípio da proporcionalidade e razoabilidade, que norteiam o atuar do administrador, não só quanto à escolha da penalidade mais adequada à infração, mas, também, na dosimetria da sanção 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.

¹¹ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.





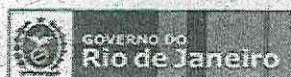
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

1. Trata-se de ação ajuizada por Município em face do IBAMA, objetivando a desconstituição do Auto de Infração nº 098156, que lhe impôs multa de R\$ 500.000,00 em virtude de realização de obras em área de preservação permanente sem o prévio licenciamento ambiental. [...] 13. É certo, também, que a área onde a obra foi realizada é de Proteção Permanente, conforme demonstrou o laudo de fls. 466/479, que também advertiu sobre a necessidade de prévio licenciamento ambiental, bem como pela existência do dano ambiental em concreto. Apesar disto, o apelado reconheceu que o valor da multa era exorbitante e o corrigiu para R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Tal valor mostra-se razoável, pois conforme o referido laudo de fls. 466/479, verifica-se que o apelante procurou minimizar os danos causados.

14. Quanto à falta de razoabilidade e proporcionalidade da imposição da multa, melhor sorte não resta à parte autora, tendo em vista que o valor fixado pela autoridade ambiental situa-se entre os limites previstos na lei ambiental e guarda compatibilidade com a gravidade da conduta. De se notar que a esfera judicial não é mera instância revisora das decisões administrativas, devendo restringir-se à análise da legalidade, sob pena de substituir o administrador em seus juízos de conveniência e oportunidade de fixação das penalidades, o que subverte a lógica da separação de poderes. 15. Ademais, não cabe ao Judiciário substituir os critérios de oportunidade e conveniência do administrador pelos seus próprios, exceto se houver afronta à legalidade ou diante de decisões teratológicas, o que, a toda evidência, não é o caso em questão. 16. Finalmente, no que tange ao pedido subsidiário de redução do valor da multa, como já dito acima, o seu quantum em patamares razoáveis e já houve redução pela própria autoridade administrativa. Ainda que assim não fosse, não pode o Judiciário, em substituição à autoridade administrativa, alterar o valor da multa, diminuindo ou aumentando o quantum, porque tal medida escapa à sua esfera de competência, na hipótese, limitada, à análise dos princípios que regem a matéria. 17. Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e legitimidade; cabendo ao Apelante o ônus da prova de ilegalidade do auto de infração, o que não ocorreu, visto que não trouxe aos autos quaisquer elementos comprobatórios que pudessem ilidir a aludida presunção. 18. Apelação improvida.

(TRF-2 AC: 0000254-65.2004.4.02.5003 ES RELATOR: VERA LÚCIA LIMA, DATA DE JULGAMENTO: 17/10/2018, OITAVA TURMA)
(grifou-se)

Portanto, o processo em referência contemplou os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, atendendo aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, eis que o balizamento considerou as circunstâncias atenuantes e agravantes, além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 31 da Lei 3.467/00.





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

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.

2.2.5 - Do pedido de conversão da multa em prestação de serviços

Requer ainda o Autuado a conversão da multa em prestação de serviços. A esse respeito, cumpre destacar que é possível à parte tentar a celebração de um Termo de compromisso ou ajuste ambiental, com vistas à suspensão de exigibilidade da referida multa e a conversão em prestação de serviços, segundo o artigo 101 da Lei Estadual n. 3.467/2000:

Art. 101 - As multas aplicadas com base nesta Lei poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, obrigando-se o infrator à adoção de medidas específicas para fazer cessar a degradação ambiental, sem prejuízo das demais medidas necessárias ao atendimento das exigências impostas pelas autoridades competentes.

(...)

§ 6º - O termo de compromisso ambiental poderá estipular a conversão parcial ou total das multas aplicadas em serviços de interesse ambiental ou na realização de obras de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, sem prejuízo das medidas previstas no "caput" deste artigo.

Nesse sentido, cumpre mencionar o Decreto nº 46.268/2018, que regulamenta o procedimento de conversão parcial ou total das multas aplicadas em serviços de interesse ambiental ou na realização de obras de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, nos termos do supracitado art. 101, da Lei Estadual nº 3.467/2000.





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

Conforme o Decreto nº 46.268/2018, as multas aplicadas no âmbito da Lei Estadual nº 3.467/00 poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério da Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade¹², obrigando-se o infrator à adoção de medidas específicas para fazer cessar a degradação ambiental, sem prejuízo das demais medidas necessárias ao atendimento das exigências impostas pelas autoridades competentes.

Destaca-se que esta especializada não vislumbra óbice jurídico à conversão do valor da multa na celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, devendo esta decisão ser tomada pela Ilma. Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade.

Caso esta Autarquia concorde com tal conversão, recomenda-se, antes do envio do processo à SEAS, que o corpo técnico do Inea analise a viabilidade da proposta e se manifeste sobre o projeto de interesse ambiental pertinente, para agilizar a decisão final da Secretária.

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;
- (ii) Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência e

¹² Art. 1º. A autoridade ambiental poderá, nos termos do que dispõe o §6º do art. 101 da Lei nº 3.467/2000, converter a multa simples em serviços de interesse ambiental ou obras de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

(...)

§3º. Caberá ao Secretário de Estado do Ambiente apreciar o pedido de conversão da multa, na forma do art. 101 da Lei Estadual nº 3.467/2000.





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

procedimento, devido processo legal e o princípio do contraditório e ampla defesa;

- (iii) As alegações do autuado não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que o Recorrente incorreu em violação ao artigo 31 da Lei Estadual nº 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;
- (iv) A escolha da penalidade aplicável é atividade administrativa enquadrada no âmbito do poder discricionário da autoridade fiscalizadora, de acordo com as circunstâncias e elementos do caso concreto, observado o princípio da proporcionalidade;
- (v) O processo em referência atendeu aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tendo considerado as circunstâncias atenuantes e agravantes para valoração da multa (fls. 08/09), além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 31 da Lei 3.467/00;
- (vi) Por outro lado, destaca-se que é possível à parte tentar a celebração de um Termo de compromisso ou ajuste ambiental, com vistas à suspensão de exigibilidade da referida multa e a conversão em prestação de serviços, segundo o artigo 101 da Lei Estadual n. 3.467/2000;
- (vii) Assim, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico à conversão do valor da multa na celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, devendo esta decisão ser tomada pela Ilma. Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade;
- (viii) Caso esta Autarquia concorde com tal conversão, recomenda-se, antes do envio do processo à SEAS, que o corpo técnico do Inea analise a viabilidade da proposta e se manifeste sobre o projeto de interesse ambiental pertinente, para agilizar a decisão final da Secretária;



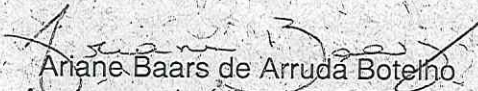


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

- (ix) 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. 34 do Decreto Estadual 41.628/2009).

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.


Ariane Baars de Arruda Botelho
Assessora Jurídica / ID 5099100-0
GEDAM / Procuradoria do INEA





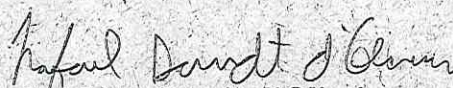
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

VISTO

APROVO o Parecer nº 10/2019- ABA, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por José Walter Zampiroli, 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, 11 de março de 2019.


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



