



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, 10 de abril de 2019.

Parecer nº 05/2019 - ACC

Ref.: Processo: E-07/503594/2012

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

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de MINERADORA ARAÇÁ LTDA, imposta com fundamento nos artigos 62 e 87 da Lei nº 3.467/2000, por “dar início à atividade de extração mineral de areia em área de 13,95 há, fora dos limites da poligonal de lavra licenciada, e por descumprir com a condicionante n. 16 da Licença de Operação FE008259” (Auto de Infração nº COGEFISEAI/00143901 – fl. 17).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SELLAJCON/01003119 (fl. 02). Na sequência foi elaborado o Relatório de Vistoria nº SELLAJRVT (fls.04-07). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração nº *1000*

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

COGEFISEAI/00143901 (fl. 17), com base nos artigos 62 e 87 da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de Multa Simples no valor de R\$ 400.408,98.

Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fl. 21-30).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 50 decisão do Vice-Presidente que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração, tendo em vista a redação do art. 62, I do Decreto nº 41.628/09, que à época estabelecia ao Vice-Presidente a atribuição de apreciar e decidir as impugnações apresentadas contra autos de infração lavrados no caso de imposição de advertência, multa e apreensão.

A autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em **08/03/2018**, tendo apresentado Recurso Administrativo em **21/03/2018**.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado (fls. 63-78), a Autuada alega, em síntese: (i) que obteve a licença, em 2018, para exploração da área que a qual, à época da lavratura do Auto de Infração, estava fora dos limites da poligonal de lavra licenciada; (ii) licitude de sua conduta, em razão da ausência de degradação ambiental; (iii) exorbitante valor fixado a título de multa e que não foi aplicado como atenuante o inciso IV do art. 9º da Lei 3.467/00; (iv) que em sua conduta não houve sequer uma circunstância de agravante da penalidade; (v) que trata-se de empresa de pequeno porte; Por fim, requer seja integralmente cancelada a multa, e, no caso do órgão julgador não concordar com seus argumentos, requer a redução da multa.

Vale mencionar também que, por mais que não seja requerido no Recurso, quando da apresentação da Impugnação a Autuada demonstrou interesse na conversão da multa em prestação de serviços ambientais de melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Portanto, cabe análise e manifestação desta Procuradoria sobre a possibilidade de celebração de TAC. *Hoce*

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

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Das preliminares

2.1.1 - Da tempestividade do recurso

A Lei nº 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 em consideração que a Notificação nº SUPLAJNOT/01082362 foi recebida em 08/03/2018 (fl. 58), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 21/03/2018.

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 41.628/2009¹, 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

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.



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

será aplicável imediatamente nos processos em curso, conforme prevê o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro².

Contudo, 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, antes da alteração realizada pelo Decreto nº 45.430/2015:

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. 62 do Decreto 41.628/2009, antes da alteração realizada pelo Decreto 46.037/2017:

Art. 62 - As impugnações apresentadas, no prazo de 15 dias contados da intimação, contra os autos de infração serão apreciadas e decididas:

I - **pelo Vice-Presidente, no caso dos autos de infração lavrados no caso de imposição de advertência, multas e apreensão;**

² 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

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.

Por fim, 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; (...)

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.

2.2 – Do mérito

2.2.1 – Presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos

Como é cediço, os atos administrativos gozam de presunção de legalidade, ou seja, da sua conformação com 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 contrário³.

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

³ 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.



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

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.⁴

Sendo assim, cumpre à 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.⁵

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro também entende desta forma. Conforme se confere a seguir.

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. *W*

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2009. p. 116/117.

⁵ 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

(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)

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)

Com efeito, como a Autuada não trouxe qualquer prova apta a sustentar a negativa dos fatos narrados, subsistente é o auto de infração aplicado.

Nestes termos, tendo em vista a falta de prova em sentido contrário, não merece prosperar a posição da autuada quanto ao mérito da autuação, restando comprovado no Relatório de Vistoria nº SELLAJRVT 808/12 (fls. 09-14) que "parte das atividades de extração mineral foi desenvolvida fora dos limites da área licenciada, totalizando 13,95 há lavrados sem a licença ambiental pertinente" e que "não foram apresentados pelo requerente os relatórios semestrais de acompanhamento de lavra", configurando o descumprimento da condicionante n. 16 da LO nº FE008259.

No entanto, cabe esclarecer que, o simples fato de a empresa ter obtido a Licença de Operação (IN042667 - E-07/002.6782/2017), expedida no ano de 2018, para extração de areia na área objeto do auto de infração, não desconfigura a infração ambiental tipificada no art. 62 da Lei 3.467/00, ocorrida em maio de 2011.

Frisa-se que para o regular funcionamento de atividade potencialmente poluidora deverá ser precedida pelo devido licenciamento ambiental, nos termos do art. 2º da Lei nº 44.820/14, portanto, evidente que o silêncio administrativo não implica no deferimento tácito do requerimento de licença, ato administrativo eminentemente vinculado.

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

Art. 2º Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Cabe ressaltar ainda que a alegação da Autuada, no sentido de que a área utilizada para a atividade de extração mineral fora dos limites da área licenciada era de 9,31 hectares, não merece prosperar, tendo em vista resposta da análise técnica (fls. 124-125) que constatou que o Relatório SELLAJRVT nº 2264/13, utilizado como fundamento da alegação da autuada, refere-se à poligonal diferente, com licenciamento distinto.

Portanto, tendo em vista a falta de prova em sentido contrário, inequívoca a transgressão dos artigos 62 e 87 da Lei nº 3.467/2000, sendo indiscutível a prevalência da aplicação da sanção administrativa imposta pelo Instituto.

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

Declara a Autuada que “inexistem quaisquer fundamentos que autorize a manutenção da elevadíssima multa imposta sob sério risco de inviabilizar o prosseguimento das atividades ambientais da empresa”. Alega que em razão de ter auxiliado o órgão ambiental nas fiscalizações realizadas, a multa deveria reduzir “drasticamente” tendo em vista a aplicabilidade do inciso IV do art. 9º da Lei 3.467/00.

Não merece, todavia, prosperar o raciocínio da Autuada, uma vez que é possível identificar às fls. 3 e 16 as fichas 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 “pequeno-porte”. Há, portanto, a devida análise para 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 *1100*



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

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 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. 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 Garcia⁷ conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99⁸, 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 supracitado⁹ 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

⁶ BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, p.209.

⁷ 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.

⁸ 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).

⁹ 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

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 22¹⁰ 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 arts. 8º e 9º.

Todos esses requisitos foram devidamente observados pelos agentes do Inea, inclusive a situação econômica da Autuada, classificada como empresa de “pequeno-porte”, conforme se verifica às fl. 16.

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R\$ 400.408,98, 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. *Alves*

¹⁰ 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)

Desta forma, indiscutível a transgressão do art. 62, uma vez que a empresa deu início à atividade de extração mineral de areia, em área de 13,95 hectares, fora da poligonal de lavra licenciada, independentemente de haver ou não dano ao meio ambiente.

Não obstante, é certo que a infração prevista no art. 87 da Lei Estadual nº 3.467/00 tem natureza formal, consumando-se, neste caso concreto, tão somente por deixar de

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

apresentar os relatórios semestrais de acompanhamento de lavra, previsto como condicionante nº 16 da Licença de Operação nº FE008259.

Ressalte-se que não bastava a Autuada prestar a informação que lhe fora demandada, sendo necessário que o fizesse em intervalo semestral para o acompanhamento e fiscalização do órgão ambiental.

Portanto, apesar da alegação de "falta de critério utilizado para arbitramento" da multa, 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 nos arts. 62 e 87 da Lei 3.467/00¹¹.

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

2.2.3 – Da possibilidade de celebração de Termo de Compromisso Ambiental

Apesar da recorrente apenas mencionar no recurso que em sede de impugnação foi alegada a possibilidade de conversão da multa simples em prestação de serviços de melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, em razão da demonstração do interesse no âmbito do processo administrativo, cabe a esta Procuradoria analisar e se manifestar com relação a esta possibilidade.

Sendo assim, 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: *Novo*

¹¹Art. 62 - Executar pesquisa, lavra ou extração de resíduos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença ou desacordo com a obtida: **Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais), por hectare ou fração.**

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.**



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

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.

Com base no § 6º do art. 101, o Decreto nº 46.268/18 dispõe que as multas aplicadas na Lei Estadual n. 3.467/00 poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de Estado do Ambiente e Sustentabilidade, 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.

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 Ilmo. Secretário de Estado do Ambiente e Sustentabilidade.

Convém destacar ser facultado à Autuada, nos termos do art. 3º do Decreto 46.268/2018, optar: (i) pela implementação, por seus meios, de serviços de interesse ambiental ou obra de preservação, melhoria da qualidade do meio ambiente, no âmbito de, no mínimo, um dos projetos previstos nos incisos do art. 1º; (ii) pela adesão a projeto previamente selecionado pela autoridade ambiental, constantes no Banco de Projetos Ambientais – BPS do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, na forma estabelecida nos artigos 2º e 8º, observados os objetivos previstos nos incisos do art. 1º.

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



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

manifeste sobre o projeto de interesse ambiental pertinente, para agilizar a decisão final do Secretário.

Cumpre esclarecer ainda que a celebração do compromisso de ajustamento de conduta com base no art. 101 da Lei nº 3.467/00 é possível quando houver e aplicação de multa pelo Estado, em razão do cometimento de infração ambiental prevista na referida Lei, e o infrator manifestar expressamente seu interesse em corrigir as irregularidades que deram causa à autuação¹².

III. DA CONCLUSÃO

Diante do 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 nº 3.467/00;
- (ii) Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência e procedimento, inclusive em relação à sanção aplicada, não havendo qualquer nulidade em evidência, o que demandaria o exercício da autotutela administrativa;
- (iii) As alegações da autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação aos artigos 62 e 87 da Lei Estadual nº 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;
- (iv) Em razão do interesse demonstrado pela autuada, 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. Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade – SEAS; *[Assinatura]*

¹² MOREIRA, Danielle de Andrade e GUIMARÃES, Virgínia Totti, "Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental". Trabalho desenvolvido pelo Setor de Direito Ambiental do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente (NIMA-Jur) da PUC-Rio por encomenda da então Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMADS). 2001.






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

- (v) Antes do encaminhamento dos autos para decisão da SEAS recomenda-se, que o corpo técnico deste Instituto analise a viabilidade da proposta e se manifeste sobre o projeto de interesse ambiental pertinente, para agilizar a decisão final da Secretaria;
- (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 / OAB/RJ n. 196.067
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 n° 05/2019 - ACC que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por MINERADORA ARAÇÁ LTDA, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, pelo seu desprovimento.

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

Rio de Janeiro, 11 de abril de 2019.


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



