



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

Processo n. E-07/002.4756/20

Data: 22/04/2015

Rubrica

ID:

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 10 de abril de 2019.

Parecer nº 06/2019 - ACC

Ref.: Processo: E-07/002.4756/2015

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Tempestividade do recurso. Fiscalização ambiental realizada fora do horário de expediente. Poder de polícia ambiental que pode ser exercido mesmo na "folga" do agente público. Sugestão pelo desprovemento 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 CAMPOS GAROUPA LTDA, imposta com fundamento no artigo 88 da Lei 3.467/2000, por "lançamento de gás na atmosfera, gerando incômodo e danos à saúde da população local" (Auto de Infração SUPSULEAI nº 00148122 - fl. 09).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação SIMSULCON nº 01011940 (fl. 03). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração SUPSULEAI nº 00148122

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

(fl.09), com base no artigo 88 da Lei Estadual n° 3.467/00, que aplicou a sanção de "Multa" no valor de R\$ 46.700,37 (quarenta e seis mil setecentos reais e trinta centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 16/17).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 41 decisão de Diretor da DIPOS que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (fls. 33-40).

A Autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 13/11/2018 (fl. 47), tendo apresentado Recurso Administrativo em 28/11/2018 (fls. 48-51).

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. 48-51, a Autuada alega, em síntese: (i) a nulidade do Auto de Infração decorrente de vistoria realizada fora do horário de expediente; (ii) a necessidade de conversão da multa em advertência; (iii) possibilidade de redução do valor da multa ou sua conversão em prestação de serviços à comunidade.

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 SUPSULNOT n° 01100425 (fl. 44) foi recebida em 13/11/2018 (fl. 47), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 28/11/2018 (fls. 48-51). *[Assinatura]*



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

Processo n. E-07/002.4756/20

Data: 22/04/2015

Rubrica

ID:

Fls. 2
[Assinatura]

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.

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 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

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:

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



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

Processo n. E-07/002.4756/21

Data: 22/04/2015 Fls. 1

Rubrica: [Assinatura]

ID: [Assinatura]

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 – Da legalidade da vistoria fora do horário de expediente do agente

Sustenta a Autuada que o Auto de Infração seria nulo por ter sido resultado de fiscalização realizada por agente público fora do horário de serviço (18h30min de uma sexta-feira). Alega que a intervenção do poder público se deu em razão de reclamação telefônica pessoal de um morador de residência vizinha ao posto, de modo que o fiscal ambiental realizou a autuação sem estar em exercício da função pública naquele momento. A tese da Autuada, portanto, é de que o agente público responsável pela infração era incompetente para o ato.

Como é cediço, competência é o conjunto de poderes que a lei confere aos agentes públicos para que exerçam suas funções com eficiência e assim assegurar o interesse público. A competência é sempre um elemento vinculado do ato administrativo, mesmo que esse ato seja discricionário. O ato administrativo, por óbvio, só será válido se praticado por agente público competente, pois “no direito administrativo não basta a capacidade; é necessário também que o sujeito tenha competência”³.

Nessa esteira, para o deslinde da questão, importante compulsar as disposições do art. 11 da Lei Estadual 3467/2000, sede da competência dos agentes deste Instituto para a fiscalização e sanção do poder de polícia ambiental:

Art. 11 – São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os servidores dos órgãos ambientais estaduais, designados para tal fim, nos termos da legislação pertinente.

§ 1º - A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, observado o processo administrativo previsto nesta lei, sob pena de co-responsabilidade.

§ 2º - Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá provocar a

³ DI PIETRO, Maria Zanella. Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 212.



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

atuação das autoridades responsáveis pelo controle e fiscalização ambientais, para efeito do exercício de seu poder de polícia administrativa.

Pois bem, o caput do art. 11 é suficiente claro em dispor que "São autoridades competentes (...) os servidores dos órgãos ambientais estaduais, designados para tal fim, nos termos da legislação pertinente.". No caso dos autos, a infração foi lavrada por um técnico ambiental deste Instituto, agente abstratamente competente para a fiscalização e sanção ambiental (o que não é negado no recurso). Destarte, controverte a Autuada se tal competência poderia ser exercida fora do horário de expediente.

A resposta dessa questão encontra-se na leitura atenta dos dispositivos colacionados. Pelo § 1º do art. 11, depreende-se que uma vez trazida ao conhecimento do agente público a existência de infração ambiental, fica ele obrigado a promover a sua apuração, sob o risco de responsabilidade disciplinar em caso de omissão. Logo, não se trata de uma opção discricionária, mas de poder-dever imposto pela lei.

De fato, o dispositivo não faz diferenciação sobre o momento de exercício de tal poder-dever. Ocorre que, no silêncio da Lei ou de outros atos normativos⁴, a interpretação adequada parece ser a de que a "folga" do serviço não impede o exercício dos poderes inerentes ao poder de polícia ambiental deferido ao agente de campo do INEA.

Afinal, interpretação em sentido contrário, proposta pela Autuada, implicaria em considerar que o fiscal deveria simplesmente se manter inerte diante de situação de possível infração ambiental, em sentido diametralmente oposto ao espírito do § 1º do art. 11 da Lei Estadual 3467/2000.

É da própria natureza do poder de polícia que este possa ser exercido a qualquer tempo, ainda que fora do horário de serviço, visto que, por óbvio, os atos ensejadores de infração ambiental não obedecem ao tempo do expediente. *Alc*

⁴ "Em relação a órgãos de menor hierarquia, pode a competência derivar de normas expressas de atos administrativos de organização. Nesse caso, serão tais atos editados por órgãos cuja competência decorre de lei. Em outras palavras, a competência *primária* do órgão provém da lei, e a competência dos segmentos internos dele, de natureza *secundária*, pode receber definição através dos atos de organização." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015, p.108)



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

Ademais, limitar a ação ambiental no horário da folga do agente implicaria ainda em virtual proteção ambiental deficiente, pois sequestraria do fiscal a possibilidade de interromper o ilícito com que se defronta-se de surpresa em seu horário de folga.

Em linha de pensamento bastante similar, ao tratar do exercício do poder de polícia de trânsito por agentes fora do expediente, assim foram as conclusões de Pyramo Costa e Nilo de Castro:

Uma vez investido no poder de fiscalização, está o agente de trânsito munido para, ao verificar uma infração, autuá-la, independente do horário de sua ocorrência. Querer entender de modo contrário implicar-se-ia tolher a atividade estatal, interpretando o poder de polícia de forma incompleta, mutilada e descaracterizada, o qual, contrariamente, deve ser visto como um poder amplo, pleno e irrestrito, em prol e benefício do interesse coletivo.

Sendo assim, se a lei não fixa limite de tempo para o seu exercício, tal como o espaço por ela delimitado, não pode o seu intérprete, a seu bel prazer, determiná-lo. Exerce, destarte, o agente de trânsito, nas vias sujeitas à sua jurisdição, o poder de polícia em sua plenitude, em horário integral, desde que regularmente investido e empossado na função pública. Trata-se, outrossim, do policiamento ostensivo do Estado, sem o qual não teria o mesmo razão de ser, acaso delimitado por frações temporais.

Assim como o próprio serviço público, o poder de fiscalização a ele correlato é contínuo, não admitindo interrupção por tempo. Uma vez investido no poder de polícia, soberano e imperativo, vez que estatal, poderá o agente exercer a fiscalização sempre que constatar violação à lei, bem maior a ser tutelado.

Age em nome de interesse maior, pertencente a toda coletividade, sendo que a omissão ou falta de cumprimento às regras estabelecidas acima, isto é, a omissão dos agentes de trânsito em assumirem as suas funções, poderá acarretar graves prejuízos sociais, ficando sem aplicação a lei. Em outras palavras, se a competência é atribuída, não pode ser recusada; trata-se do poder-dever, obrigação de agir. O agente de trânsito, uma vez investido da "potestas agendi", não pode deixar de agir. O poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém, está sempre na obrigação de exercitá-lo. Portanto, o agente de trânsito não pode deixar de exercitar os poderes a ele atribuídos em matéria de trânsito, aos quais se refere o art. 24 do Código de Trânsito Brasileiro⁵.

⁵ NILO DE CASTRO, José; COSTA, Camila Maia Pyramo. *Autuações por Infração à Legislação de Trânsito - Competência dos Agentes Celetistas em Período Integral - Poder de Polícia Estatal*. Revista Brasileira de Direito Municipal - RBDM. Belo Horizonte, ano 5, n. 14, out. / dez. 2004.



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

Logo, não há que se falar em qualquer nulidade no Auto Infração. Este resultou do exercício regular do poder de polícia a partir de uma denúncia levada ao seu conhecimento por um vizinho do local da infração, na exata forma do §2º do art. 11 da Lei 3467. O agente era competente para o ato, a teor do *caput* do art. 11, e o fato de ter realizado a autuação fora do expediente apenas fez dar concretude ao que enuncia o §1º do mesmo diploma.

2.2.2 – Da conversão da multa em advertência

Em caráter secundário, requer Autuada a conversão da multa simples em advertência, na forma do art. 2º, §3º da Lei 3.467/200.

Nesta questão, cabe destacar a manifestação do então Subprocurador-Geral do Estado, Dr. Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas, em seu artigo *"Infrações Administrativas Ambientais no Estado do Rio de Janeiro – Notas sobre a Lei 3.467/00"* (Revista de Direito, Volume 58 – Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro):

"Uma das primeiras dúvidas que pode surgir na escolha da sanção aplicável é saber se a advertência deve, sempre, preceder a aplicação da multa ou de outras sanções mais graves. Não me parece que esta seja a intenção da Lei. Com efeito, o § 2º do art. 2º determina que a advertência será aplicada pela inobservância das disposições da Lei "sem prejuízo às demais sanções previstas.

Por outro lado, o inciso I do § 3º do art. 2º, ao estipular que a multa simples será aplicada "sempre que o agente" "advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinado", não está afirmando que a multa simples será aplicada "somente quando" ou "desde que" tenha havido uma prévia advertência."

Ademais, Édis Milaré entende que *"nada impede que a autoridade aplique diretamente a multa ou outra sanção que entender cabível, independentemente da incidência de uma advertência anterior"*⁶.

Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, também não se faz necessária a aplicação de advertência prévia para a aplicação da multa administrativa por infração ambiental; confira-se: 

⁶ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente. Reação Jurídica à Danosidade Ambiental*, p. 843.



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

Processo n. E-07/002.4756/20

Data: 22/04/2015 Fls.

Rubrica

ID:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. MANTER EM CATIVEIRO ESPÉCIES DE PASSERIFORMES DA FAUNA SILVESTRE BRASILEIRA SEM AUTORIZAÇÃO DO IBAMA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 72 DA LEI 9.605/1998. INEXISTÊNCIA DE GRADAÇÃO DE PENALIDADES. MULTA. CABIMENTO. PROPORCIONALIDADE. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO.

1. Hipótese em que o Tribunal local entendeu não ter sido atendido o suposto requisito de gradação das penalidades, motivo pelo qual afastou a multa prevista no art. 72 da Lei 9.605/1998 aplicada ao ora recorrido por infração administrativa por manter em cativeiro espécies de passeriformes da fauna silvestre brasileira sem autorização do Ibama.

2. Não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

3. Não procede a alegação de que a imposição da multa depende de advertência prévia. Por outro lado, realmente procede a afirmação de que o quantum da multa não seria razoável, ante a inequívoca desproporção entre o seu valor e a situação econômica do infrator, o que ocasionou afronta ao disposto no art. 6º da Lei 9.605/1998.

4. **Recurso Especial** parcialmente provido para determinar o retorno dos autos à origem a fim de que Tribunal a quo fixe o valor da multa em consonância com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a serem aferidos nas circunstâncias do caso concreto.

(REsp 1.426.123/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Dje 18/11/2015).
(grifou-se)

No mesmo sentido, posicionou-se o Tribunal Regional Federal da 4ª Região pela desnecessidade de prévia advertência para a aplicação de multa administrativa ambiental, respeitados, obviamente, os patamares mínimo e máximo estabelecidos na legislação de regência. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. LICENÇA PARA INSTALAÇÃO DE ANTENAS DE TELECOMUNICAÇÕES. LEI ESTADUAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. CONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA.
(...)

5. No que tange à alegada impossibilidade de imposição de multa sem prévia advertência, não merece prosperar a pretensão do recorrente. A penalidade deve ser aplicada como forma de coibir a atuação ilícita, devendo, portanto, ser proporcional ao dano causado. **6. Respeitados os patamares mínimo e máximo estabelecidos na legislação de regência para fixação da multa e atendo-se a questões de razoabilidade e de proporcionalidade, não cabe ao Judiciário substituir o administrador no exercício de seu poder discricionário acerca da conveniência, oportunidade e valoração da sanção a ser aplicada.**

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

Avenida Venezuela, 110 – Praça Mauá – Rio de Janeiro – RJ – CEP: 20081-312 – Tel.: 2332-4604
www.inea.rj.gov.br



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

(TRF4 – AC5230 SC 2006.72.00.005230-6, Relator: MARGA INGE BARTH
TESSLER, Data de Julgamento: 30/03/2010, QUARTA TURMA, Data de
publicação: D.E 12/07/2010).
(grifou-se)

Assim, nítido é que nada impossibilita a aplicação da multa sem a prévia sanção de advertência, ao contrário do alegado pela recorrente. 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.

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

Declara a Autuada que o valor da multa teria sido arbitrado em valor excessivo, visto que representa mais de 90% do capital social da empresa e, portanto, inviabilizando-a economicamente.

Não merece, todavia, prosperar o raciocínio da Autuada. Em verdade, é possível identificar às folhas 05/07 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 “pequeno porte”. Há, portanto, a devida motivação para a valoração da multa.

Ademais, cabe esclarecer que a planilha de valoração de multas adotada por esta autarquia é baseada nos valores 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 Carvalho 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)

Quanto ao princípio da proporcionalidade, Luís Roberto Barroso⁸ 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 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 Garcia⁹ conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99¹⁰, 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. 

⁸ BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, p.209.

⁹ 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.

¹⁰ 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).





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

Ainda sobre o tema, o autor supracitado¹¹ 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 22¹² 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 - em seu art. 8º, incisos I, II e III -, para a imposição e gradação da penalidade, sejam considerados: (i) a gravidade do fato; (ii) os antecedentes do infrator; e (iii) a situação econômica do infrator, não obstante as circunstâncias atenuantes e agravantes da penalidade previstas nos arts. 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 à fl. 05.

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de \$ 46.700,30 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,

¹¹ GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo

¹² 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

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 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) 

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

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. 88 da Lei 3.467/00¹³.

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 Autuada.

2.2.4 – Da possibilidade de celebração de Termo de Compromisso Ambiental

Por fim, no que tange ao pedido de conversão do valor da multa em serviços ambientais, cumpre ressaltar que a fixação da penalidade a ser imposta ao infrator é matéria que transcende aos limites de uma análise meramente jurídica, adstrita que é esta ao exame da legalidade dos atos.

Isto porque a decisão concernente ao requerimento apresentado se insere no juízo de mérito administrativo, consistente na escolha da sanção administrativa mais adequada para o caso concreto, dentre as legalmente admissíveis.

Destaca-se que é possível à parte tentar a celebração de um TAC, 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

¹³ Art. 88 - Causar, por poluição da água, do ar ou do solo, incômodo ou danos materiais ou morais a terceiros:

Multa de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 800,00 (oitocentos 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

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 pelo Ilmo. Secretário 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 apresentado, para agilizar a decisão final do Secretário.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se:

- (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; *[assinatura]*

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) Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência, procedimento, devido processo legal e ao princípio do contraditório e ampla defesa;
- (iii) A alegação de nulidade do Auto de Infração não merece ser acolhida, pois o fato de ter sido exercido fora do horário de expediente não desnatura o poder de polícia ambiental, que por corolário lógico do §1º do art. 11 da Lei 3.467/00 prevê obrigatoriedade na apuração imediata da autoridade ambiental quando do conhecimento de infração ambiental;
- (iv) Nada impede que a autoridade aplique diretamente a multa ou outra sanção que entender cabível, independentemente da incidência de uma advertência anterior;
- (v) 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. 88 da Lei 3.467/00;
- (vi) Não se vislumbra óbice jurídico à conversão do valor da multa na celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, devendo esta decisão ser tomada pelo Ilmo. Secretário de Estado do Ambiente e Sustentabilidade.
- (vii) Caso se 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 apresentado, para agilizar a decisão final do Secretário; *Almeida*



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

- (viii) Por fim, cumpre ressaltar que "os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultente, 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 nº 06/2019-ACC, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por CAMPOS GAROUPA LTDA, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por 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

