



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

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 07 de fevereiro de 2019.

Parecer nº 06/2019-RDC

Ref.: Processo: E-07/002.13620/2013

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 do MUNICÍPIO DE PARATY, imposta com fundamento no artigo 76 da Lei 3.467/2000, por “não atendimento às exigências contida[s] na Notificação SUPBIGNOT/01016559” (Auto de Infração nº SUPBIGEAI/00139938 – fl. 09).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SUPBIGCON/01007160 (fl. 03). Ato contínuo emituiu-se o Auto de Infração nº SUPBIGEAI/00139938 (fl. 09), com base no artigo 76 da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de “Multa” no valor de R\$ 1.527,23 (mil quinhentos e vinte e sete reais e vinte e três centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 11/16).



**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](http://www.inea.rj.gov.br)  
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423, [procuradoria@inea.rj.gov.br](mailto:procuradoria@inea.rj.gov.br) / [inea.proc@gmail.com](mailto:inea.proc@gmail.com)



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

### 1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 28 decisão do Diretor do Inea que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração.

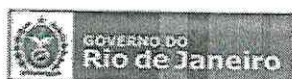
A autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 09/05/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo em 04/06/2018.

### 1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. 34/51, a Autuada alega, em síntese: (i) violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, em virtude do “extenso prazo desde a impugnação e a comunicação da decisão”; (ii) incidir a prescrição intercorrente neste procedimento administrativo eis que “a decisão recorrida somente foi emitida em 22/03/2018 (fls. 28) quando já transcorridos mais de 3 (três) anos desde a apresentação da impugnação pelo Município 16/06/2014 (fls. 11).

Demais disso, no mérito, requer a anulação da infração, “em razão da ausência de violação ao artigo 76 da Lei 3.467/2000, haja vista a existência de resposta à notificação do Inea, ainda que intempestiva”.

Na eventualidade de não serem acolhidas suas alegações, pugna pela redução do valor da multa. Subsidiariamente, pleiteia a celebração de Termo de Compromisso Ambiental com fulcro no artigo 101 da Lei Estadual nº 3.467/2000. Também em caráter subsidiário, na hipótese de serem negados os pedidos anteriores, requer o deferimento do parcelamento da “dívida”.





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 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 SUPBIGNOT/01092562 (fl. 31) foi recebida em 09/05/2018 (fl. 33), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 04/06/2018 (fls. 34/51).

#### 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, seguindo as alterações promovidas pelo Decreto Estadual 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.







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

**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.

**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.

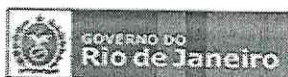
Assim, considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com a legislação em vigor, eis que o recurso foi apresentado ao Condir, autoridade competente para decidir sobre o recurso ora analisado.

### **2.1.3 – Do respeito aos princípios do contraditório e ampla defesa**

Alega a Recorrente violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que a coleta de dados fáticos imprescindíveis para a confecção da defesa teria sido comprometida em virtude do “extenso prazo desde a impugnação e a comunicação da decisão”.

O princípio do contraditório é entendido como mecanismo de atuação positiva das partes em todos os atos de um processo. Assim, o contraditório é verificado quando os sujeitos do processo tomam conhecimento dos fatos imputados durante toda a instrução processual, podendo ainda se manifestar sobre cada evento.

Com isso, tal princípio é balizado em três premissas básicas na nova visão processual: a ciência da existência da demanda e de intimação sobre os atos ali praticados;





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

Proc. E-07/002.13620/2013

Data 03/09/2013 fls. 62

Rubrica

ID:

a possibilidade das partes de manifestação; e a possibilidade das partes de influírem para a resolução da demanda.

*In casu*, a Recorrente foi cientificada da existência do Auto de Infração nº SUPBIGEAI/00139938 (fl. 09), conforme comprova o recibo da intimação às fls. 10, bem como apresentou impugnação tempestiva contra o referido auto (fls. 11/16). De igual modo, a Recorrente foi notificada da decisão de indeferimento (fl. 33) como também teve acesso ao parecer que motivou a tomada de decisão (fls 24/26), pois ele é citado na sua peça de recursal (fl. 37). E por fim, as razões da impugnação foram consideradas na decisão, razão pela qual não foram suficientes para afastar o indeferimento.

Dessa maneira, restou demonstrado que o exercício do contraditório foi assegurado a recorrente em todas as suas dimensões, seja no conhecimento das decisões, seja na abertura de prazos para manifestação, ou mesmo na possibilidade de influir no processo.

Com efeito, o princípio da ampla defesa foi igualmente assegurado, uma vez que a Recorrente apresentou impugnação na qual se valeu dos argumentos próprios na busca da defesa de seus interesses, para contestar, impugnar e contradizer o Auto de infração em comento.

Portanto, foram respeitados em sua integralidade os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo em tela.

## **2.2 – Da prejudicial de mérito**

### **2.2.1– Da ausência de prescrição**

A Recorrente alega incidir a prescrição intercorrente neste procedimento administrativo eis que “a decisão recorrida somente foi emitida em 22/03/2018 (fls. 28) quando já transcorridos mais de 3 (três) anos desde a apresentação da impugnação pelo Município 16/06/2014 (fls. 11)”.



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





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

No que se refere à prescrição aludida pela Autuada é cediço que na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte.<sup>1</sup> A perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono da causa durante o processo é denominada prescrição.<sup>2</sup>

A pretensão para a Administração Pública estadual do Rio de Janeiro exercer o seu poder de polícia sancionatório sobre os particulares é sujeita ao prazo de cinco anos, contado da prática do ato, nos termos do art. 74 da Lei 5.427/2009, a saber:

Art. 74. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Estadual, direta e indireta, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

**§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.**

§2º Interrompe-se a prescrição:

- I. pela notificação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
- II. por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
- III. pela decisão condenatória recorrível.

Nota-se que o parágrafo primeiro deste artigo introduz a **prescrição intercorrente** para o procedimento administrativo **paralisado há mais de três anos**, pendente de julgamento ou despacho.

Sobre o tema, discorre com propriedade o Parecer nº 16/2019-GTA<sup>3</sup>, aprovado por V.Sa. em 06/02/2019:

Desta forma, por disposição expressa da Lei 5.427/2009, o prazo de três anos tem início em qualquer processo punitivo, quando a Administração deveria realizar julgamento ou despacho e não o fez, sendo que a

<sup>1</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p.588.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 772.

<sup>3</sup> Lavrado pelo Dr. Guilherme Teixeira de Araujo.





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

implementação do ato pendente (julgamento ou despacho) interrompe o prazo da prescrição intercorrente, que só volta a correr quando o processo, novamente, estiver pendente de julgamento ou de despacho<sup>4</sup>.

Tal disposição legal coaduna-se com o Princípio do Impulso Oficial, segundo o qual, cabe à administração realizar os atos necessários à movimentação do Processo Administrativo.

**Desta feita, o despacho ou julgamento referido no § 1º do art. 74 da Lei 5.427/2009, deve ser visto como aquele que tenha por objetivo dar efetividade ao impulso oficial, ou seja, despachos que representem diligências vazias de objetivos, sem escopo prático significativo, não são causas de interrupção da prescrição.**

Ao tratar dos casos de prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos federais e possíveis causas de interrupção da contagem, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) se manifestou da seguinte forma:

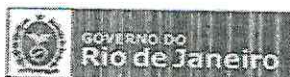
**[...] Como é cediço, consuma-se a prescrição intercorrente quando a Administração Pública Federal se mantém na inércia ao longo de um triênio, ou seja, a prescrição intercorrente acontece se o processo administrativo persistir, por três anos, estático, "pendente de julgamento ou despacho".**

Nesse sentido prescreve o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99: (...). *A contrario sensu*, quaisquer atos que deem impulso ao processo administrativo sancionador, **consubstanciando uma atuação positiva da Administração**, casos, entre outros, dos informes técnicos e das manifestações jurídicas -, rompem o estado de inércia e induzem o efeito de interromperem o prazo da prescrição intercorrente prevista no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99.

(...)

**Dito de outra forma, o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99 dispõe que a prescrição se consuma se o processo administrativo ficar parado por mais de três anos, "pendente de julgamento ou despacho", trazendo, pois, em seu próprio texto, o fato causador da interrupção da prescrição, qual seja, qualquer ato da autoridade competente que caracterize impulso processual".**

<sup>4</sup> Op. Cit.







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

(REsp 1.598.551/PR, Rel. Ministra Regina Helena Costa, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/08/20, DJe 02/09/2016)

Verifica-se que a Primeira Turma do STJ entende que o ato administrativo que interrompe a prescrição precisa ter caráter de impulso oficial ao processo, em obediência aos termos legais. Portanto, despachos vazios e de mero expediente não devem ser considerados como causa de interrupção da prescrição.

*In casu*, o argumento relativo à prescrição intercorrente não merece prosperar, já que pela análise dos autos constata-se que o processo nunca esteve paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

Aliás, ao contrário do que alega a Recorrente, há despachos impulsionando o processo no período entre o protocolo da impugnação (16/06/2014) e a decisão do Diretor (22/03/2018). Inclusive, nesse ínterim manifestou-se a área técnica do Inea (fl. 20), em 29/02/2016, quanto aos argumentos apresentados na impugnação a fim de subsidiar a decisão do Diretor.

Nota-se, portanto que não há que se falar em prescrição intercorrente no caso em tela, uma vez que o processo não se manteve inerte por lapso temporal superior a três anos.

## 2.3 – Do mérito

### 2.3.1 – Da validade da autuação

Alega a Recorrente “ausência de violação ao artigo 76 da Lei 3.467/2000, haja vista a existência de resposta à notificação do Inea, ainda que intempestiva”. Argumenta ter havido o atendimento da notificação por meio “dos ofícios 034/2013, recebido no Inea em 22/08/2013, e 092/2013, recebido em 14/11/2013”.

Por meio da referida notificação (Notificação nº SUPBIGNOT/01016559 - cópia à fl. 04) o Inea determinou à Recorrente que apresentasse, no prazo de 40 (quarenta) dias, “a







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

Proc. E-07/002.13620/2013  
Data 03/09/2013 fls. 64  
Rubrica [assinatura]  
ID:

cessão de uso ou o aforamento do SPU da área denominada Areal do Pontal (local da FLIP)".

Ou seja, não bastava à Recorrente apresentar os documentos em questão, era necessário que os apresentasse tempestivamente, isto é, dentro dos 40 (quarenta) dias fixados pela Administração.

Contudo, não é o que se verifica no presente caso. Com efeito, a própria Recorrente assume "a intempestividade da resposta" à fl. 42.

Em verdade, o integral cumprimento das exigências da Administração não se perfaz mediante a simples atuação do administrado, sendo imprescindível que ela ocorra dentro do prazo determinado.

Cumpre esclarecer que a Notificação nº SUPBIGNOT/01016559 foi recebida em 18/03/2013 (comprovante à fl. 05) e o auto de constatação (fl. 03) foi lavrado somente em 15/08/2013 – aproximadamente cinco meses após o recebimento da notificação - "após ser constatado que até essa data não havia sido apresentada nenhuma resposta", conforme esclareceu o corpo técnico do Inea à fl. 55, que também mencionou a emissão de uma segunda notificação, reiterando o conteúdo da primeira (fl. 55):

**O Auto de Constatação SUPBIGCON/01007160 foi emitido em 15/08/2013, após ser constatado que até essa data não havia sido apresentada nenhuma resposta à Notificação SUPBIGNOT/01016559. Devido à ausência de resposta, foi emitida outra Notificação (SUPBIGNOT/01025765), na mesma data da emissão do auto de constatação, reiterando o teor da notificação anterior. Embora a Prefeitura de Paraty alegue que o Ofício SEDUMA-MA nº 034/2013 tenha sido protocolado no Inea no dia 22/08/2013, antes do recebimento da Notificação SUPBIGNOT/01025765, nota-se que o Auto de Constatação e esta notificação foram emitidos em 15/08/2013, ou seja, antes da Prefeitura protocolar a documentação. Portanto, conclui-se que a Notificação SUPBIGNOT/01016559 não foi atendida.** (Grifou-se)



**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](http://www.inea.rj.gov.br)  
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423, [procuradoria@inea.rj.gov.br](mailto:procuradoria@inea.rj.gov.br) / [inea.proc@gmail.com](mailto:inea.proc@gmail.com)

[assinatura]



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

Assim, resta inequívoca a caracterização da infração administrativa ambiental que lhe é atribuída, sendo, por conseguinte, devida a manutenção da autuação com a respectiva sanção pecuniária.

A emissão da segunda notificação sequer pode ser interpretada como uma anuência tácita por parte do administrador quanto à dilação do prazo para o cumprimento da obrigação. Deveras, além de não haver previsão legal que referente essa conclusão – o que é indispensável, considerando-se que o administrador público se pauta pela estrita legalidade –, sequer foi requerida a prorrogação do prazo pela Recorrente para que essa possa depreender da conduta da fiscalização ambiental uma manifestação de aquiescência.

Em verdade, se houve a expedição de nova notificação, tal fato se deveu à necessidade de assegurar que a empresa apresentasse a documentação solicitada, não havendo o intuito de deferir-lhe uma moratória, tampouco descaracterizar infrações administrativas ambientais já ocorridas.

Irrelevante, portanto, que a determinação contida em ambas as notificações tenha sido, afinal, cumprida, porquanto inobservado o prazo deferido pela primeira.

Dessa forma, é irrelevante que a Recorrente tenha cumprido o que lhe foi determinado, sendo a extemporaneidade de suas ações justificativa suficiente para a subsistência da penalidade pecuniária imposta.

**2.3.2 – Do respeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade para a valoração da multa:**

Requer a Recorrente a “redução do valor da penalidade, tendo em vista os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, além das circunstâncias atenuantes que demonstram o esforço do ente em atender a determinação do Instituto”.

Às fls 06/08 é possível encontrar o relatório com a ficha das circunstâncias atenuantes e agravantes consideradas para valoração da multa neste caso concreto, assim







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

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 Filho<sup>5</sup>:

**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 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 Barroso<sup>6</sup> 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

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 41.

<sup>6</sup> 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

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 Garcia<sup>7</sup> conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99<sup>8</sup>, 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 supracitado<sup>9</sup> 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 22<sup>10</sup> da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo

<sup>10</sup> 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

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 Recorrente, classificada como empresa de “Grande Porte”, além da reincidência (4ª vez), conforme se verifica às fls. 06/08.

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R\$ 1.527,23 (mil quinhentos e vinte e sete reais e vinte e três centavos) 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.

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





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

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)

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. 76 da Lei 3.467/00<sup>11</sup>.

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.

<sup>11</sup> Art. 81 – Deixar de prestar aos órgãos ambientais estaduais informações exigidas pela legislação pertinente ou prestar informações falsas, distorcidas, incompletas ou modificar relevante dado técnico solicitado:  
**Multa de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).**







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

Proc. E-07/002.13620/2013  
Data 03/09/2013 fis.  
Rubrica  
ID:

**2.3.2 – Do pedido de parcelamento da multa ou celebração de Termo de Compromisso Ambiental:**

No que tange ao pedido subsidiário de parcelamento da dívida, este não deve ser acolhido por inexistência de lei autorizativa.

Nesse sentido, é mister trazer à baila o entendimento firmado no Parecer VGT nº23/2011<sup>12</sup>, que analisou a possibilidade do INEA parcelar multa decorrente de Auto de Infração lavrado pela equipe de fiscalização deste Instituto e concluiu pela impossibilidade de parcelamento por ausência total de previsão legal.

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**:

**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 da Secretário de Estado do Ambiente e Sustentabilidade**, obrigando-se o infrator à adoção

<sup>12</sup> Lavrado pela Dra. Virgínia Totti Guimarães e aprovado, em 29/06/2011, pela então Procuradora-Assistente do Inea, Dra. Nathalie Carvalho Giordano.



Q



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

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 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.

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 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







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) Não há que se falar em prescrição intercorrente, visto que processo foi devidamente impulsionado dentro do prazo prescricional previsto no artigo 74, §1º, da Lei Estadual nº 5.427/2009;
- (iv) As alegações da autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao artigo 76 da Lei Estadual nº 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;
- (v) No que tange ao pedido subsidiário de parcelamento da dívida, este também não deve ser acolhido por inexistência de lei autorizativa;
- (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 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;
- (viii) 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; ou (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;





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

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

Destarte, entendemos **pelo conhecimento do recurso**, opinando, no mérito, **por seu desprovemento**.

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

  
Renata Damasceno Conde  
Assessora Jurídica / ID: 4457086  
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-RDC, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto pelo **MUNICÍPIO DE PARATY**, 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 fevereiro de 2019.

[assinatura]  
**Rafael Lima Daudt d'Oliveira**

Procurador do Estado  
Procurador-Chefe do Inea



1

2

3