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, 09 de julho de 2019.

Parecer n° 18/2019 (MP)

Ref.: Processo: E-07/002.12866/15

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Tempestividade do recurso. Sugestão pelo provimento parcial do recurso apresentado para reduzir o valor da multa.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, imposta com fundamento no artigo 87 da Lei 3.467/2000, diante do "não atendimento a condicionante da LAS IN° 19382" (Auto de Infração n° SUPRIDEAI/00145009 – fl.10).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação n° SELRIDCON/01008138 (fl. 03). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração n° SUPRIDEAI/00145009 (fl. 10), com base no artigo 87 da Lei Estadual n° 3.467/00, que aplicou a sanção de "Multa" no valor de R$ 54.559,38 (cinquenta e quatro mil quinhentos e cinquenta e nove reais e trinta e oito centavos). Inconformado, o Autuado apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls.14/17).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 30 decisão do diretor de pós-licença que indeferiu a impugnação apresentada às fls. 14-18, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (fls.24-29).

O autuado foi notificado do indeferimento da impugnação em 15/02/2019 (fl.38), tendo apresentado Recurso Administrativo em 25/02/2019.

1.3 – Das razões recursais do Autuado

No recurso apresentado às fls. 39/47, o Autuado alega, em síntese, que: (i) as obras foram realizadas com o cumprimento das exigências estabelecidas na Licença Ambiental; (ii) não houve dano ao meio ambiente; (iii) a multa aplicada é desarrazoada, uma vez que não foram observados o princípio da razoabilidade e proporcionalidade na imputação do valor;

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 n° SUPRIDNOT/01103933 (fl. 34) foi recebida em 15/02/2019 (fl. 13), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 25/02/2019 (fls. 39/42).

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 n° 41.628/2009[1], bem como da recente edição do Decreto Estadual n° 46.619/2019, que revogou os Decretos anteriores.

Importante esclarecer, que em se tratando especificamente do direito intertemporal, a nova norma, Decreto n° 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. 6° da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[2].

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

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

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

No que tange à competência para lavratura do auto de infração, aplica-se o art. 61 do Decreto 41.628/2009, após a alteração realizada pelo Decreto nº 45.430/2015:

---

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

[2] Art. 6º do Decreto-Lei n° 4.657/42 - A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

> **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 pelo Autuado 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 Subsistência do Auto de Infração

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

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

Na hipótese de que ora se cuida, o Recorrente foi autuado pela prática de infração tipificada no art. 87 da Lei Estadual n° 3.467/00:

> **Art. 87** - Operar atividade licenciada em desacordo com as condições ou restrições estabelecidas na respectiva licença de operação:
> Multa de R$ 200,00 (duzentos reais) a R$ 90.000,00 (noventa mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R$ 300,00 (trezentos reais) a R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), se o infrator for pessoa jurídica.

Compulsando-se os autos, verifica-se, conforme informação do coordenador da SUPRID, que restou caracterizado o descumprimento das seguintes condições de validade específicas da Licença Ambiental Simplificada n° IN19382. (fl. 05):

> • **Condicionante nº 6** – Apresentar no prazo de 60 dias, novo projeto com alternativa locacional, para o acesso e estacionamento de modo a possibilitar a recuperação da maior parte possível da Faixa Marginal de Proteção;
> • **Condicionante nº 7** – Não efetuar intervenção na Faixa Marginal de Proteção (FMP) do córrego Lavrinhas até a aprovação do novo projeto de intervenção da FMP;

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

Desse modo, o Autuado tinha o dever de cumprir a determinação constante na LAS dentro do prazo previsto. Tendo em vista que este era de 60 (sessenta) dias e que 8 (oito)

meses após o término do prazo nenhum projeto havia sido anexado aos autos, torna-se evidente o descumprimento pelo Recorrente dos termos estipulados na LAS.

2.2.2 – Desnecessidade de demonstração de dano para a caracterização da infração ambiental em tela

Argumenta o Recorrente que não ocasionou dano ao meio ambiente. No que se refere a tal alegação vale relembrar que a lavratura do Auto de Infração foi fundamentada no artigo 87 da Lei estadual 3.467/2000.

A responsabilidade ambiental no Brasil apresenta três diferentes dimensões: as responsabilidades penal, civil e administrativa. O art. 225, § 3º, da Constituição Federal[3] dispõe expressamente que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

No caso da responsabilidade civil ambiental o que é avaliado é a ocorrência de dano ambiental ou o seu risco, seja esse causado por conduta lícita ou ilícita e a obrigação de reparar o dano causado. A responsabilidade penal decorre dos crimes da Lei 9.605/98.

A Lei estadual 3.467/2000 explicita a diferença entre as responsabilidades civil e administrativa ambiental em seu artigo 2º, §10 dispondo que a responsabilidade pela reparação ou indenização decorrente de danos ambientais é independente da responsabilidade em relação às sanções resultantes das infrações administrativas:

> **Art 2º** - As infrações administrativas serão punidas como as seguintes sanções, observadas as circunstâncias atenuantes e agravantes:
> (...)
> **§ 10** – Independente da aplicação de quaisquer sanções, o infrator será obrigado a reparar ou indenizar os danos ambientais por ele causados.

[3] Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.
(...)
§ 3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Importante ressaltar que no presente processo analisamos a responsabilidade administrativa ambiental e esta decorre do exercício do poder de polícia, onde independe da existência do dano ambiental propriamente dito.

Nesse sentido, o ilustre doutrinador Édis Milaré nos ensina que:

> A essência da infração ambiental não é o dano em si, mas sim o comportamento em desobediência a uma norma jurídica de tutela do ambiente. Se não há conduta contrária à legislação posta, não se pode falar em infração administrativa.
> O dano ambiental, isoladamente, não é gerador de responsabilidade administrativa; contrario sensu, o dano que enseja responsabilidade administrativa é aquele enquadrável como o resultado descrito em um tipo infracional ou o provocado por uma conduta omissiva ou comissiva violadora de regras jurídicas[4]

Verifica-se então que a causa da autuação foi atuar sem observar as condições/restrições dentro do prazo estabelecido na respectiva LAS, não havendo, portanto, a necessidade de ser caracterizada a ocorrência de dano ambiental.

Resta claro que no presente caso a demonstração de dano específico não se revela como pressuposto lógico para a incidência da sanção prevista no artigo 87 da Lei 3.467/2000, pois se cuida tão somente da constatação de operação de atividade em desacordo com o estabelecido na LAS n° IN19382.

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

Declara o Autuado que o ato administrativo não teria motivação. Afirma que "(...) *não houve prejuízo que justifique uma penalidade no valor definido no Auto de Infração*", o qual feriria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Em verdade, é possível identificar que, conforme o relatório técnico de fls.49-50 há a consideração de que os parâmetros utilizados na planilha de valoração (baseada nos

[4] MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente : a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário/ Édis Milaré; prefácio Ada Pelegrini Grinover – 7. ed. rev., atual. e reform. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1151.

valores máximo e mínimo estabelecidos pela Lei Estadual nº 3.467/2000) foram mínimos e o valor atribuído à multa foi o máximo, demonstrando, neste caso concreto, que a imposição de gradação da penalidade não respeitou os atributos da razoabilidade e desproporcionalidade. Sendo, portanto, indevida motivação para a valoração da multa.

Quanto ao princípio da proporcionalidade, Luís Roberto Barroso[5] 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 Garcia[6] conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99[7], 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[8] 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

---

[5] BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, p.209.
[6] 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.
[7] 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).
[8] GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e Contratos Administrativos: Casos e Polêmicas*. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo

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[9] da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº 13.655/2018, segundo o qual "na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente".

A Lei Estadual nº 3.467/2000 também prevê, para a imposição e gradação da penalidade, sejam considerados (art. 8º, incisos I, II e III): (I) a gravidade do fato; (II) os antecedentes do infrator; e (III) a situação econômica do infrator, não obstante as circunstâncias atenuantes e agravantes da penalidade previstas nos artigos 8º e 9º.

O princípio da proporcionalidade, que norteia 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 n° 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**

[9] 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.

> **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)

Por fim, no processo em referência, ao decidir pela sanção multa simples no valor de R$ 54.559,38 (cinquenta e quatro mil quinhentos e cinquenta e nove reais e trinta e oito centavos), os agentes do Inea não observaram em sua inteireza os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, e, portanto, sugere-se que o valor da multa seja reduzido, como recomendou a área técnica às fls. 49-50.

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 n° 3.467/2000 e Decreto Estadual nº 41.628/2009[10];

[10] 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

(ii) Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência e procedimento, devido processo legal e o princípio do contraditório e ampla defesa;

(iii) As alegações do autuado não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que o Recorrente incorreu em violação ao artigo 87 da Lei Estadual n° 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;

(iv) Tendo em vista que a área técnica às fls. 49-50 apontou que foram utilizados parâmetros mínimos na planilha e que o valor atribuído à multa foi o máximo, portanto, sugere-se que o valor da multa seja reduzido em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

(v) Por fim, cumpre ressaltar que "os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consulente, 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 provimento parcial.**

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

Michelli Pontual
Assessora Jurídica/ ID. Funcional: 51014068
GEDAM / Procuradoria do Inea

Proc. E-07/002.12866/15
Data 12/11/2015 fls.
Rubrica
ID: ID: 2147094-4

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°18/2019- MP, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu provimento parcial para reduzir o valor da multa.

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

Rio de Janeiro, 10 de julho de 2019.

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