



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, 04 de novembro de 2019.

Parecer n° 19/2019 - CM<sup>1</sup>

Ref.: Processo: E-07/002.5003/2013

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Recurso administrativo tempestivo. Sugestão por seu desprovemento.

I. RELATÓRIO

1.1 - Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de VALE S/A, imposta com fundamento no artigo 87 da Lei 3.467/20002, "pelo não cumprimento das condicionantes n° 14, 19 e 20 da licença de operação n° IN001318" (Auto de Infração n° COGEFISEAI/00145752 - fl. 26).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação n° GELINCON/01005983 (fl. 04), ato contínuo foi emitido o Auto de infração n° COGEFISEAI/00145752 (fl. 26), com base no artigo 87 precitado, que aplicou a sanção de

<sup>1</sup> O presente Parecer contou com a colaboração, na análise jurídica, do residente jurídico João Filipe Figueiredo da Cunha Dantas.

<sup>2</sup> Art. 87 - Operar atividade licenciada em desacordo com as condições ou restrições estabelecidas na respectiva licença de operação.

Multa de R\$ 200.00 (duzentos reais) a R\$ 90.000.00 (noventa mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 300.00 (trezentos reais) a R\$ 2.000.000.00 (dois milhões de reais), se o infrator for pessoa jurídica.





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

"multa simples" no valor de R\$ 159.027,46 (cento e cinquenta e nove mil, vinte e sete reais e quarenta e seis centavos).

Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fl. 29/51), tendo o Diretor de Pós-Licença a indeferido a fl. 74, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (às fls. 64/73).

A Autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 05/07/2019, tendo apresentado Recurso Administrativo em 01/08/2019.

No recurso apresentado às fls. (89/105), a Autuada limita-se a alegar: (i) nulidade do auto de infração em virtude da ausência de Relatório de Vistoria, o que teria comprometido o direito de defesa; (ii) que cumpriu as condicionantes; (iii) necessidade de advertência prévia para aplicar a penalidade de multa e (iv) desproporcionalidade no valor da multa arbitrada.

## 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).

Uma vez que a Notificação nº COGEFISNOT/01106868 (fl. 79) foi recebida pela Autuada em 05/07/2019 (fl. 79-v), e tendo em conta que houve suspensão do prazo entre 09/07/2019 e 22/07/2019 em razão de pedido de vista da Autuada, considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 01/08/2019 (fls. 89/105).

#### 2.1.2 – Da competência para lavratura dos autos de constatação e infração e para análise da impugnação e do recurso

**inea** Instituto Estadual  
do Ambiente

**SEAS** Secretaria de  
Estado do  
Ambiente e  
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO  
**RIO DE JANEIRO**  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*Raf*





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

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, destacam-se as regras estabelecidas no Decreto Estadual nº 41.628/2009 e no recente Decreto Estadual nº 46.619/2019 (que revogou os decretos anteriores).

Em se tratando especificamente de 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 norma recente não retroagirá, sendo respeitados, pois, os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada. Todavia, será aplicável imediatamente aos processos em curso, conforme previsão contida no art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>4</sup>.

Tendo em vista que os atos do processo relacionados ao relatório de vistoria, à lavratura do auto de constatação, do auto de infração e à análise da impugnação foram praticados na vigência do Decreto nº 41.628/2009, seus efeitos subsistem nos seguintes termos:

- a) No que tange à competência para lavratura do auto de constatação, datado de 20/03/2015, aplica-se o art. 60 do Decreto nº 41.628/2009, antes da alteração realizada pelo Decreto nº 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 Coordenação de Fiscalização e pelos demais servidores indicados pelo Regimento Interno.

- b) Com relação à competência para lavratura do auto de infração, datado de 25/04/2016, aplica-se o art. 61 do Decreto nº 41.628/2009, após a alteração realizada pelo Decreto nº 45.430/2015:

<sup>3</sup> 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 e que serão regidos pelo Decreto 46.619/2019.

<sup>4</sup> 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

**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.

c) Sobre a competência para julgamento da impugnação, realizado em 09/06/2017, aplica-se o art. 62 do Decreto nº 41.628/2009, antes da alteração realizada pelo Decreto nº 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 Vice-Presidente, no caso dos autos de infração lavrados no caso de 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 restrição de direitos.

d) Por fim, conforme esclarecido anteriormente, no que se refere a competência para julgamento do Recurso Administrativo, aplica-se o art. 61, I, do Decreto nº 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 GECA, 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. Assim, 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

Autuada será submetida ao Condir, autoridade competente para julgamento segundo o artigo 32, inciso III do Decreto n° 46.619/2019.

## 2.2 – Do mérito

### 2.2.1 – Do respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa

A Recorrente alega que teria sido violado o direito de defesa em sede administrativa, pois não teria tido acesso ao Relatório de Vistoria, documento que seria indispensável para a lavratura do Auto de Infração.

Sucedê que pela leitura dos autos, verifica-se que os princípios do contraditório e da ampla defesa foram efetivamente garantidos à Autuada.

De acordo com a sistemática prevista na Lei Estadual 3.467/00, os requisitos de validade dos Autos de Constatação vêm previstos no artigo 12:

Art. 12 - O processo administrativo de apuração e punição por infrações à legislação ambiental terá início com a lavratura do auto de constatação de infração ambiental por determinação de autoridade competente.

Parágrafo único - O auto de constatação conterá:

- I - a identificação do interessado;
- II - o local, a data e a hora da infração;
- III - a descrição da infração ou infrações e a menção do (s) dispositivo (s) legal (s) transgredidos;
- IV - a (s) penalidade (s) a que está sujeito o infrator e o (s) respectivo (s) preceito (s) legal (s) que autoriza a sua imposição;
- V - assinatura da autoridade responsável.

Analisando-se a redação dos incisos constantes do parágrafo único do artigo 12, verifica-se que o Relatório de Vistoria não é elemento obrigatório ou vinculante para a lavratura do Auto, mas mero elemento informativo sobre os fatos apurados pela área técnica e que podem trazer à baila elementos caracterizadores de uma infração ambiental, conforme manifestado por esta Procuradoria no Parecer NK 60/2018.





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

E uma vez que o Relatório de Vistoria não é documento essencial para a existência do Auto, não há falar em prejuízo ao direito de defesa da ora Recorrente.

O direito de defesa engloba a garantia do contraditório e da ampla defesa, ambos observados no presente processo.

A Lei estadual nº 3.467/00 estabelece, em seus artigos 24-A e 25, as hipóteses em que o Autuado poderá oferecer defesa junto ao órgão ambiental, sendo-lhe ofertada a apresentação de impugnação (face ao recebimento do Auto de infração) e de recurso (que poderá ser interposto contra a decisão que apreciou a impugnação).

Assim, segundo a dicação legal, a primeira defesa a ser oferecida pela Autuada é a impugnação, a qual poderá ser oferecida após o recebimento do auto de infração.

E no caso concreto, a impugnação foi devidamente analisada e indeferida pelo Diretor do Inea (fl. 74), que "acolheu a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração" (fls. 64-73), contemplando a motivação do ato.

Frise-se que não cabe a apresentação de defesa a partir do recebimento de auto de constatação ou notificação pelo fato de que não impõem sanção ao Autuado.

Dito isto, vale atentar para o fato de que, pela simples análise dos autos, constata-se que a Recorrente foi regularmente notificada das decisões e manifestou-se a seu respeito, tendo tido seus argumentos devidamente analisados.

Ademais, como garantia de acesso à informação, a Autuada pode, a qualquer tempo, solicitar vista dos autos, direito que nunca lhe fora negado - no dia 23/07/2019, por exemplo, a procuradora da Recorrente obteve vista dos autos processuais, promovendo, inclusive, cópia dos autos (fls. 86/87).

Portanto, demonstrado o efetivo respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo em tela, não houve vício de legalidade que possa macular o Auto de Constatação GELINGON/01005983 (fl. 04), sendo certo que a ausência do Relatório de Vistoria não é documento necessariamente obrigatório para lavratura do Auto de Infração.





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

## 2.2.2 – Da Subsistência do Auto de Infração

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 3.467/00 rege o processo administrativo de apuração e punição de condutas lesivas ao meio ambiente. E o art. 1º, *caput*, do referido diploma 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, a Recorrente foi autuada pela prática da infração tipificada nos artigos 87 da Lei Estadual nº 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, percebe-se, de acordo com a vistoria realizada em 13/03/2013, que restou devidamente caracterizado o descumprimento das seguintes condições de validade específicas da Licença de Operação nº IN001318:

14 - Manter limpo o piso da área de embarque do minério (cais) de tal forma que não seja perceptível a presença de minério de ferro sobre o mesmo, em toda sua extensão;  
19 - Evitar todas as formas de acúmulo de água que possam propiciar a proliferação do mosquito *Aedes aegypti*, transmissor da dengue;  
20 - Eliminar métodos de trabalho e ambientes propícios à proliferação de vetores (insetos e roedores nocivos).

Sendo requisitos formais de validade do ato administrativo, o mero descumprimento da condicionante caracteriza a infração administrativa ambiental prevista no art. 87 da Lei Estadual nº 3.467/00, infração de natureza formal que se consuma pelo mero descumprimento da condicionante da licença de operação.

*Handwritten signature*





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

A vistoria *in loco* pelos agentes do Inea identificou o acúmulo de material particulado em partes do trecho entre o terminal e o pier, além de pontos de resíduos acondicionados de forma inadequada, o que propicia a proliferação de vetores como o mosquito *aedes aegypti* (e outros insetos) e roedores nocivos, tal como consta no Relatório de Vistoria (fs. 05/22).

Urge notar, ainda, a contradição das razões da Autuada a fl. 96 dos autos: nos primeiros parágrafos, garante a Autuada que não descumpriu a condicionante n.º 14 da LO; já no penúltimo parágrafo, afirma que as constatações do Relatório de Vistoria foram circunstanciais e momentâneas (logo, admite que houve descumprimento da condicionante, nada obstante circunstancial e momentâneo). Tal manifestação também demonstra que a Autuada tomou conhecimento dos termos do Relatório de Vistoria, já que faz considerações sobre o mesmo.

Finalizando a análise do presente subtópico, note-se que o Relatório de Vistoria sempre esteve nos autos, logo em sua parte inaugural – fs. 5/23, sendo descabida e incompreensível a alegação recursal de que não construiu dos autos tal documento e que isto teria prejudicado o direito de defesa.

Configurado o descumprimento das condicionantes, mostra-se correto e higido o Auto de infração com fulcro no art. 87 da Lei Estadual n.º 3.467/2000.

### **2.2.3 – Da possibilidade de aplicação de multa simples sem prévia advertência**

Alega a Recorrente que seria necessária a aplicação da advertência previamente à fixação da penalidade de multa, tal como se vê no seguinte trecho de suas razões: "(...) a Vale deveria ter sido previamente advertida para mudar a sua rotina operacional, mas jamais penalizada pelo não cumprimento da referida condicionante".

Não merece quarda, entretanto, a alegação da Recorrente, pois não existe previsão legal nesse sentido.

Sendo a Administração Pública regida pelo princípio da legalidade (dentre outros) – e que assume especial relevo quando em evidência o exercício do poder de polícia –, não é possível levar a cabo ações cujo fundamento não se possa extrair da legislação.

**ineas** instituto estadual  
do ambiente

**SEAS** SECRETARIA  
ESTADUAL  
DO AMBIENTE  
E SUSTENTABILIDADE

**GOVERNO DO ESTADO  
RIO DE JANEIRO**  
1961-2013





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

No mesmo sentido as lições do Procurador do Estado Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas<sup>5</sup>.

Uma das primeiras dúvidas que podem 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.

Edis Milaré também teciona que "nada impede que a autoridade aplique diretamente a multa ou outra sanção que entender cabível, independentemente da incidência de uma advertência anterior"<sup>6</sup>.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça não destoia das lições doutrinárias transcritas, afirmando ser desnecessária a aplicação de advertência prévia para aplicação de multa administrativa por infração ambiental.

PROCESSUAL CIVIL ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. MANTEI 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 GRADUAÇÃO 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 graduação 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.

<sup>5</sup> MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. *Infrações administrativas ambientais no Estado do Rio de Janeiro. Notas sobre a Lei nº 3.467/00* In *Procuradoria Geral, Revista de Direito*, v. 58, Rio de Janeiro, 2012.

<sup>6</sup> MILARÉ, Edis. *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 - IEA

**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).

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

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

1. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos do art. 24, VI, da CF, legislar concorrentemente sobre proteção do meio ambiente.

2. A Constituição Federal incumbiu ao Poder Público de, dentre outras medidas protetivas, exigir licença ambiental para as atividades e serviços potencialmente poluidores, obrigando todas as entidades federativas. Desta forma, embora o Decreto 88.351/83 disponha competir ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA a fixação de critérios básicos segundo os quais serão exigidos Estudos de Impacto Ambiental - EIA, isto não pode retirar a competência dos Estados em legislar supletivamente sobre o Meio Ambiente.

3. Constitucional a Resolução CONSEMA n.º 01/2004, do Estado de Santa Catarina, que listou o funcionamento de antena de telecomunicações como potencialmente poluidor ao meio ambiente, passível de licenciamento ambiental pela Fundação de Meio Ambiente - FATMA.

4. No que diz respeito à Lei Estadual n.º 12.864/2004, que instituiu o licenciamento ambiental da instalação de antenas de telecomunicações no Estado de Santa Catarina, em que pese referida norma não ter sido devidamente regulamentada, nada impede a aplicação de seus dispositivos que prescindam de complemento.

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





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

Proc. E-07/002.5003/2013  
Data: 12/04/2013 fls. 113  
Rubrica  
ID: 21451144

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.

(TRF4 - AC:5230 SG 2006.72.00.005290-6, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 30/03/2010, QUARTA TURMA, Data de Publicação: D.E 12/07/2010).

Destarte, resulta clara a plena possibilidade de aplicação da multa sem que seja necessário aplicar prévia sanção de advertência.

#### **2.2.4 - Da Motivação para valoração da multa e proporcionalidade do valor fixado**

A Recorrente postula a redução do valor da multa, alegando que o valor fixado em R\$ 159.027,46 (cento e cinquenta e nove mil, vinte e sete reais e quarenta e seis centavos) seria desproporcional por não observar os critérios constantes do art. 8º da Lei nº 3.467/00.

Urge esclarecer, primeiramente, que a redução do valor da multa não corresponde propriamente as atribuições desta Procuradoria, que deve ficar adstrita ao controle de legalidade, zelando pelo respeito aos valores máximo e mínimo das sanções aplicadas previstos na lei, sendo atribuição da área técnica a valoração em concreto da multa e sua eventual redução.

No caso em comento, as prescrições legais para quantificação do valor da multa foram devidamente observadas.

Assim se diz porque é possível identificar às fls. 23 e 25 o relatório com a ficha das circunstâncias atenuantes e agravantes consideradas na valoração da multa, assim como os demais aspectos levados em consideração para a imposição da penalidade (por exemplo, a situação econômica da Autuada, considerada de "grande porte"). Presente, 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

**inea** Instituto Estadual  
do ambiente

**SEAS** Secretaria de  
Estado do Ambiente e  
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO  
**RIO DE JANEIRO**  
PAROQUEIA VIZARIUS 7080





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

3.467/2000. Não se vislumbra desproporcionalidade no valor atribuído, estando dentro dos parâmetros legais.

Quanto ao princípio da proporcionalidade, Luis Roberto Barroso<sup>7</sup> o define como uma análise da relação "custo/benefício" que se extrai da ponderação entre os danos causados e os resultados obtidos. Tal princípio se traduz na apreciação de três requisitos: (i) adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (ii) necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados e (iii) 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 desimetria da sanção aplicada, Flávio Amaral Garcia<sup>8</sup> adverte que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99<sup>9</sup>, elencou o princípio da proporcionalidade como norteador de todo e qualquer processo administrativo, vedando, inclusive, sanções que exacerbem 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<sup>10</sup> aponta que com a exigência constitucional de eficiência ao 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

<sup>7</sup> BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, p.209.

<sup>8</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. 49, p. 9-28, out./dez. 2013.

<sup>9</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>10</sup> GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e contratos administrativos: casos e polémicas*. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo.







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

*mais objetiva e calcada na efetivação do resultado que maximize o atendimento ao interesse público.*

Esclareça-se, ainda, que recentemente o princípio da proporcionalidade foi introduzido como parâmetro a ser observado por força de Lei. É o que fez o §2º do artigo 22 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 a 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 artigos 8º e 9º.

Todos estes requisitos foram devidamente observados pelos agentes do Inea, inclusive a situação econômica da Autuada (considerada como de "grande porte", conforme se verifica à fl. 25).

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção de multa simples no valor de R\$ 159.027,46, os agentes do Inea observaram o princípio da proporcionalidade não apenas quanto à escolha da penalidade mais adequada à infração, como também na dosimetria da sanção aplicada, sendo certo que o valor atribuído enquadra-se nos limites previstos na Lei 3.467/2000.

O entendimento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região não destoia do ora afirmado.

ADMINISTRATIVO - AMBIENTAL - ANULAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA - AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE - VALOR DA MULTA RAZOAVEL - 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

**inea** Instituto Estadual  
do ambiente

**SEAS** Secretaria de  
Estado do  
Ambiente e  
Sustentabilidade

**GOVERNO DO ESTADO  
RIO DE JANEIRO**  
FAMOUS 1944-9-1080

4





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

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 ato 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 LUCIA LIMA,  
Data de Julgamento: 17/10/2018, OITAVA TURMA)

No presente caso, a demonstração de dano específico não configura pressuposto necessário à incidência da sanção prevista no artigo 87 da Lei 3.467/2000, pois basta a constatação de operação de atividade em desacordo com o estabelecido na licença de operação.

Portanto, o processo em referência contemplou os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, atendeu ao princípio da proporcionalidade, teve o balizamento de forma

*CA*





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

a considerar as circunstâncias atenuantes e agravantes, além de o valor estar inserido nos limites estabelecidos no artigo 87 da Lei nº 3.467/00.

Não havendo argumento capaz de ilidir a caracterização da infração administrativa ambiental de que ora se cuida, conclui-se, sob o ponto de vista jurídico, opina-se pela subsistência da autuação e a consequente manutenção da penalidade pecuniária imposta.

Ante o exposto, opina esta Procuradoria pelo indeferimento do recurso.

### III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) O recurso é cabível e tempestivo, estando em consonância com as regras previstas no art. 25 da Lei Estadual nº 3.467/2000 e no Decreto Estadual nº 41.628/2009;
- (ii) Considerando a legislação estadual em vigor, os atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência, procedimento, devido processo legal e observaram o princípio do contraditório e da ampla defesa;
- (iii) As alegações da Autuada não merecem ser acolhidas, pois demonstrado o descumprimento das condicionantes 14, 19 e 20 da Licença de Operação nº IN001318, tendo a Recorrente incorrido em violação ao artigo 87 da Lei Estadual nº 3.467/2000;
- (iv) Não existe previsão legal que dê guarida à alegação recursal de que seria necessário aplicar advertência antes de ser fixada penalidade na aplicação da sanção de multa.





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

- (v) Consta dos autos a indicação dos parâmetros utilizados na valoração da multa, atendendo ao princípio da motivação e da proporcionalidade, tendo o balizamento considerado as circunstâncias atenuantes e agravantes (fls. 23 e 25), além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 87 da Lei 3.467/00;
- (vi) Por fim, cumpre ressaltar que *os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultante, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária* (Art. 34 do Decreto Estadual 41.628/2009).

Opina esta Procuradoria, assim, pele conhecimento do recurso, e, no mérito, por seu desprovimento.

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

  
Claudio Marmorosch

Assessor Jurídico / ID 50059041  
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 19/2019 - CM, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por VALE S/A, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu desprovemento.

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

Rio de Janeiro, 04 de novembro de 2019.

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



