



Rubrica: [Assinatura]
ID: 2147004-5

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, 16 de abril de 2019.

Parecer nº 20/2019 - MCA¹

Ref.: Processo: E-07/002.3633/2017

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Tempestividade do recurso. Ausência de óbice para aplicação da sanção de multa simples. Necessidade de confirmar a agravante de reincidência. Proporcionalidade da multa aplicada. Possibilidade de substituição da multa por prestação de serviços. Decisão da Ilmá. Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade. Sugestão pelo desprovemento do recurso apresentado.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de CHARQUE 2000 ITAPERUNA – INDÚSTRIA, COMÉRCIO E DISTRIBUIÇÃO DE CARQUES LTDA, imposta com fundamento no artigo 95 da Lei Estadual nº 3.467/2000, por “dispor resíduos sólidos em desconformidade com a regulamentação pertinente” (Auto de Infração nº SUPSULEAI/00148475 - fl. 11).

¹ O presente Parecer contou com a contribuição, na análise jurídica, do residente Vinicius Domingues Maciel.

inea Instituto Estadual
do Ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

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



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

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SELSULCON/01016081 (fl. 03). Ato contínuo emitiu-se o Auto de Infração nº SUPSULEAI/00148475 (fl.11), com base no artigo 95 da Lei Estadual nº 3.467/00, que aplicou a sanção de "Multa Simples" no valor de R\$ 8.964,06 (oito mil, novecentos e sessenta e quatro reais e seis centavos). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 14/17).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 39 decisão do Diretor da DIPOS que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração, cuja conclusão foi no sentido de que ficou comprovado que a Autuada "dispôs, guardou ou teve em depósito resíduos sólidos em desconformidade com a regulamentação pertinente" (fl. 38).

A Autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 05/12/2018 (fl. 43), tendo apresentado Recurso Administrativo em 17/12/2018 (fls. 44/48).

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No Recurso Administrativo, a Autuada alega que "adota política ambiental com respeito à legislação vigente, agindo de forma preventiva, uma vez que identifica fontes de risco para poder saná-las, além de sempre buscar a maior eficiência e eficácia em seus métodos de proteção ao meio ambiente" (fl.45). Após citar medidas ambientais implementadas, como o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, a Autuada requer: (i) a conversão da multa em advertência, já que o Auto de Constatação sugeria a pena de advertência; e, sucessivamente, (ii) conversão da multa em prestação de serviços em melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente; ou (iii) minoração da multa, com fixação dentro dos limites da razoabilidade e proporcionalidade.



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

Processo n.º E-07/002.3633/2017
Data: 09/03/2017 Fls. 63
Rubrica
ID: 2147904

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - Das preliminares

2.1.1 – Da tempestividade do recurso

A Lei 3.467/00 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.º SUPSULNOT/01100863 (fl. 42) foi recebida em 05/12/2018 (fl. 43), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 17/12/2018 (fls. 44/48).

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.º 41.628/2009 com as alterações promovidas pelo Decreto Estadual n.º 46.037/2017, que entrou em vigor em 05/07/17, bem como da recente edição do Decreto Estadual n.º 46.619/2019, que revogou os Decretos anteriores.

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

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.

Art. 61- Os autos de infração, que terão por base as informações constantes nos respectivos autos de constatação emitidos pelo servidor competente, serão lavrados.

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

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



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

I - pelo ocupante do cargo de chefia da Agência Regional, no caso de imposição de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de sua competência territorial;
(...)

No que tange à competência para julgamento da impugnação, aplica-se o art. 60 do Decreto 41.628/2009 já alterado 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;
(...)

Finalmente, no que tange à competência para julgamento do Recurso Administrativo, aplica-se o art. 61, I, do Decreto 46.619/2019:

Art. 61- Da decisão que apreciar a impugnação formulada contra os autos de infração caberá a interposição de um único recurso, no prazo de 15 dias, que será apreciado e decidido:
I - pelo Conselho Diretor, no caso das decisões proferidas pelo Diretor de Pós-licença;
(...)

Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as regras legais aplicáveis. Nesse contexto, após análise e manifestação desta Procuradoria, o Recurso Administrativo interposto pela Autuada será submetido ao Condir, autoridade competente para julgamento, de acordo com o artigo 32, inciso III, do Decreto 46.619/2019.

2.2 – Do mérito

2.2.1 – Da impossibilidade de conversão da multa em advertência

A Autuada requer a conversão da multa simples em advertência, penalidade essa sugerida no Auto de Constatação nº SELSULCON/01016081.

inea Instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

Processo n.º E-07/002.3633/2017
Data: 09/03/2017
Rubrica
ID: 21470013

A primeira justificativa para esse requerimento é a alegação de que todas as medidas necessárias para promover a adequação da conduta da empresa foram comprovadas e tempestivamente adotadas (motivo pelo qual seria incabível aplicação de multa). No entanto, não merece prosperar tal alegação. Isso porque a elaboração de novo Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (fls. 19-21), com o objetivo de readequar o armazenamento de resíduos da empresa, se efetivou apenas em 21/08/2017. Ou seja, a conduta ilegal de "dispor resíduos sólidos em desconformidade com a regulamentação pertinente", constatada em 20/02/2017 (conforme Relatório de Vistoria de fl. 04), não guarda qualquer relação com a implementação do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.²

Além disso, as outras medidas ambientais citadas pela Autuada, quais sejam, possuir Estação de Tratamento de Efluentes e sistema de drenagem de águas pluviais, e a realização de reposição florestal, não são razões para desconstituir o Auto de Infração n.º SUPSULEAI/00148475. A uma porque não foram medidas capazes de impedir a concretização da conduta infracional. Ademais, são obrigações ambientais da empresa que não excluem a possibilidade de o órgão fiscalizador autuar com base nas regras da Lei 3.467/00.

Vale ressaltar, também, que o art. 13 da Lei 3.467/00, ao estabelecer que o auto de infração será lavrado com base no auto de constatação, não está obrigando, em momento algum, a mera reprodução, pelo auto de infração, das informações apresentadas na constatação. *In casu*, apesar de o Auto de Constatação *sugerir* a aplicação da pena de advertência, o corpo técnico do Inea, composto inclusive pela própria agente fiscalizadora responsável pela lavratura do documento, entendeu, em momento posterior (reunião de 23/05/17), que a penalidade aplicável ao caso seria a de multa simples (fl. 10). Portanto, a motivação para tal mudança foi legitimamente estabelecida pelo órgão fiscalizador.

² O PGRS nem pode, outrossim, ser utilizado como eventual atenuante para o presente processo administrativo. Isso porque não se trata (i) de "reparação espontânea do dano, ou limitação significativa da degradação ambiental causada" (art. 9º, II, da Lei 3.467/00), porquanto é decorrente de obrigação imposta pelo item 17 da Notificação SELSUL/NOT01077839, processo n.º E-07/202455/2003 (fl. 19), e só foi implementado após configuração completa da infração imputada pelo Inea; nem (ii) de plano ou programa voluntário de gestão ambiental (art. 9º, VI, da Lei 3.467/00), também pelo motivo de o PGRS ser decorrente da obrigação citada no item anterior.

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado de
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

No que tange à alegação recursal de que o art. 2º, § 3º, da Lei 3.467/00 estabelece que "a pena de multa simples apenas será aplicada quando o agente, advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixa de saná-las no prazo determinado" (fl.46), também não cabe razão à Autuada.

Cabe destacar a manifestação do então Subprocurador-Geral do Estado, Dr. Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas, em seu artigo *"Infrações Administrativas Ambientais no Estado do Rio de Janeiro – Notas sobre a Lei 3.467/00"*:

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

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

Também nessa linha, Édis Milaré afirma que *"nada impede que a autoridade aplique diretamente a multa ou outra sanção que entender cabível, independentemente da incidência de uma advertência anterior"*⁴.

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

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

³ MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. *Infrações Administrativas Ambientais no Estado do Rio de Janeiro – Notas sobre a Lei 3.467/00*, Revista de Direito, Volume 58 – Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, p. 256/257.

⁴ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente. Reação Jurídica à Danosidade Ambiental*, p. 843.



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

Processo n. E-07/002.3633/2017
Data: 09/03/2017
Rubrica: [assinatura]
ID: 121470045

1. Hipótese em que o Tribunal local entendeu não ter sido atendido o suposto requisito de gradação das penalidades, motivo pelo qual afastou a multa prevista no art. 72 da Lei 9.605/1998 aplicada ao ora recorrido por infração administrativa por manter em cativeiro espécies de passeriformes da fauna silvestre brasileira sem autorização do Ibama.
2. Não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.
3. Não procede a alegação de que a imposição da multa depende de advertência prévia. (...) (REsp 1.426.123/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Dje 18/11/2015). (Grifei)

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

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

5. No que tange à alegada impossibilidade de imposição de multa sem prévia advertência, não merece prosperar a pretensão do recorrente. A penalidade deve ser aplicada como forma de coibir a atuação ilícita, devendo, portanto, ser proporcional ao dano causado. 6. Respeitados os patamares mínimo e máximo estabelecidos na legislação de regência para fixação da multa e atendo-se a questões de razoabilidade e de proporcionalidade, não cabe ao Judiciário substituir o administrador no exercício de seu poder discricionário acerca da conveniência, oportunidade e valoração da sanção a ser aplicada. (TRF4 – AC5230 SC 2006.72.00.005230-6, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 30/03/2010, QUARTA TURMA, DJe 12/07/2010). (Grifei)

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

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

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



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

Não havendo, também, qualquer argumento capaz de ilidir a caracterização da infração administrativa ambiental de que ora se cuida, forçoso concluir pela subsistência da autuação que aplica penalidade de multa simples.

2.2.2 – Da necessidade de confirmação sobre a aplicação da agravante de reincidência

Em relação à reincidência (única agravante imposta no presente caso), o Anexo I da Resolução Inea nº 28/2010 estabelece a necessidade de o órgão ambiental juntar no processo administrativo cópia do auto de infração anterior e a decisão final que confirmou a aplicação da sanção:

6) DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

(...)

6.1) Dos documentos descritivos

(...)

6.1.3) Da Ficha de Atenuantes e Agravantes

(...)

Implicações

No que se refere à reincidência, antes do julgamento da nova infração, a autoridade ambiental deverá verificar a existência de infração de natureza ambiental anterior transitada em julgado para fins de aplicação do agravamento da nova penalidade. **O agravamento será apurado no procedimento da nova infração, do qual se fará constar, por cópia, o Auto de Infração anterior e a decisão final que confirmou a aplicação da sanção.** (Grifei)

Vale esclarecer que a reincidência se configura com o cometimento de nova infração administrativa ambiental dentro de 5 anos contados do trânsito em julgado de processo administrativo que confirma infração anterior. Para melhor contextualização dessa matéria, vale citar as conclusões do Parecer GTA 20/2015, da lavra do assessor jurídico Guilherme Teixeira Araujo:





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

Processo n. E-07/002 3633/2017
Data: 09/03/2017 Fls. 18
Rubrica: [Assinatura]
ID: 2.147904-5

- i. Nota-se que o principal questionamento da COGEFIS refere-se à constituição da reincidência e da sua prescrição, no qual se pergunta se a legislação estadual possui entendimento neste sentido;
- ii. Assim como analisado, a Lei Estadual n° 3.467/2000 não possui entendimento no sentido da caracterização da reincidência nem da prescrição de seu prazo, por isso, esta Procuradoria, seguindo mandamento constitucional, usa da norma federal para suprir a lacuna da lei estadual, utilizando, analogamente, o Decreto n° 6.514/2008, que trata da questão em voga nos processos administrativos federais;
- iii. Deste modo, **conclui-se que neste Instituto, a caracterização da reincidência poderá ser considerada após a decisão final do CONDIR, bem como, poderá ser entendido o prazo de 5 anos, como prazo prescricional da reincidência;**
- iv. Por fim, ao que parece, no caso em apreço, **seria possível o agravamento da penalidade de reincidência prevista no art. 10 da Lei Estadual n° 3.467/2000, haja vista informação de processos com trânsito em julgado em desfavor da Autuada;**
- v. Sem mais delongas, nota-se que a Resolução INEA n° 28/2010 pede que, no agravamento da penalidade administrativa, conste, por cópia, o auto de infração anterior e o julgamento que o confirmou. (Grifei)

Portanto, considerando que não foram juntadas aos presentes autos "cópia do Auto de Infração anterior e a decisão final que confirmou a aplicação da sanção", é necessária confirmação do Inea se é, de fato, hipótese da agravante de reincidência. **Em caso negativo, a multa imposta deverá ser novamente valorada, com a retirada dessa agravante.** Por outro lado, como se verá a seguir, **caso a área técnica confirme sobre a reincidência, não é possível a redução do valor da multa imposta por meio do Auto de Infração n° SUPSULEAI/00148475.**

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

Declara a Autuada que o valor da multa teria sido arbitrado em valor excessivo, de modo que sua manutenção configuraria *"obrigação excessivamente onerosa a uma empresa"*

inea Instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

que por seus próprios meios e sem qualquer ajuda pública (seja financeira, seja educacional) está tentando alterar a consciência ambiental das pessoas residentes ao seu redor" (fl.47).

Não merece, todavia, prosperar o raciocínio da Autuada. Em verdade, é possível identificar às folhas 07/09 relatório com a ficha das circunstâncias atenuantes e agravantes consideradas para valoração da multa neste caso concreto, assim como os demais aspectos levados em consideração para a imposição de gradação da penalidade (fls. 07/08). Há, portanto, a devida motivação para a valoração da multa.

No entanto, em relação à reincidência, única agravante imposta no presente processo, conforme visto no tópico anterior, faz-se necessária confirmação se é hipótese de majoração do valor da multa por causa dessa agravante.

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 desproporcionalidade ou falta de razoabilidade no valor atribuído, o qual se encontra dentro dos parâmetros legais.

A razoabilidade é assim definida por José dos Santos Carvalho Filho⁵:

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. (Grifei)

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





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

Processo n. E-07/002.3633/2017

Data: 09/03/2017

Rubrica

ID:

2147004-5

Quanto ao princípio da proporcionalidade, Luís Roberto Barroso⁶ o define como uma análise acerca da relação de custo e benefício que se extrai da ponderação entre os danos causados e os resultados obtidos. Tal princípio se traduz na apreciação de três requisitos: (i) da adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (ii) da necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; e (iii) da proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos dos cidadãos.

Em relação à dosimetria da sanção aplicada, Flávio Amaral Garcia⁷ conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99⁸, elencou o princípio da proporcionalidade como norteador de todo e qualquer processo administrativo, vedando, inclusive, sanções que exacerbassem o estritamente necessário ao atendimento do interesse público, sendo esse, inclusive, o posicionamento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ainda sobre o tema, o autor supracitado⁹ aponta que com a exigência Constitucional de eficiência do administrador, as avaliações de 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"*.

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

⁷ GARCIA, Flávio Amaral. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A PRINCIPIOLOGIA NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Revista Brasileira de Direito Público: RBDP, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 9-28, out./dez. 2013.

⁸ O princípio da proporcionalidade também é elencado como norteador de todo e qualquer processo administrativo no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, conforme disposição constante do art. 2º da Lei Estadual nº 5.427/2009, a qual estabelece normas sobre atos e processos administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro (aplicada subsidiariamente na hipótese em tela, haja vista que a Lei 3.467/2000 não aborda o assunto).

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

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

Deve-se ainda suscitar que recentemente o princípio da proporcionalidade foi introduzido como parâmetro a ser observado por força de Lei, com a disposição do §2º do artigo 22¹⁰ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº 13.655/2018, segundo o qual *"na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente"*.

A Lei Estadual nº 3.467/2000 também prevê - em seu art. 8º, incisos I, II e III -, para a imposição e gradação da penalidade, sejam considerados: (i) a gravidade do fato; (ii) os antecedentes do infrator; e (iii) a situação econômica do infrator, não obstante as circunstâncias atenuantes e agravantes da penalidade previstas nos arts. 8º e 9º. Compulsando os autos especificamente às fls. 07/09, nota-se que esses requisitos foram devidamente observados pelos agentes do INEA.

Considerando a ressalva do tópico anterior e pressupondo ser a Autuada reincidente, infere-se que, ao decidir pela sanção de multa simples no valor de R\$ 8.964,06, os agentes do INEA se utilizaram do princípio da proporcionalidade, que norteiam o atuar do administrador, não só quanto à escolha da penalidade mais adequada à infração, mas, também, na dosimetria da sanção aplicada, sendo certo que o valor atribuído situa-se entre os limites previstos na Lei 3.467/00.

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. (...) 14. Quanto à falta de razoabilidade e proporcionalidade da imposição da multa, melhor sorte

¹⁰ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.



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

Processo n. E-07/002.3633/2017
Data: 09/03/2017
Rubrica:
ID: 214704-9

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. (...)

(TRF-2, AC: 0000254-65.2004.4.02.5003-ES Relator Juiz Federal convocado Marcelo da Fonseca Guerreiro, Data de Julgamento: 29/10/2018, Publicado em 05/11/2018) (Grifei)

Diante do exposto e com a ressalva acima sobre a agravante da reincidência, conclui-se que a imposição da penalidade no presente caso, tendo contemplado os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 95 da Lei 3.467/00¹¹, está adstrita aos ditames legais e atende aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Assim, **caso a área técnica confirme sobre a reincidência, não é possível a redução do valor da multa** imposta por meio do Auto de Infração nº SUPSULEAI/00148475.

2.2.4 – Da possibilidade de conversão da multa em prestação de serviços

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

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

¹¹ Art. 95 - Dispor, guardar ou ter em depósito, ou transportar resíduos sólidos em desconformidade com a regulamentação pertinente;
Multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

Destaca-se que é possível à parte tentar a celebração de um TAC, com vistas à suspensão de exigibilidade da referida multa e a conversão em prestação de serviços, segundo o **artigo 101 da Lei Estadual n. 3.467/2000**:

Art. 101 - As multas aplicadas com base nesta Lei poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, obrigando-se o infrator à adoção de medidas específicas para fazer cessar a degradação ambiental, sem 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 Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade**, obrigando-se o infrator à adoção de medidas específicas para fazer cessar a degradação ambiental, sem prejuízo das demais medidas necessárias ao atendimento das exigências impostas pelas autoridades competentes.

Assim, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico à conversão do valor da multa na celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, devendo esta decisão ser tomada pela Ilma. Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade.

Caso esta Autarquia concorde com tal conversão, recomenda-se, antes do envio do processo à SEAS, que o corpo técnico do Inea analise a viabilidade da proposta e se manifeste sobre o projeto de interesse ambiental apresentado, para agilizar a decisão final do Secretário.



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

Processo n. E-07/002.3633/2017
Data: 09/03/2017
Rubrica: *[Assinatura]*
ID: 24470044

III. CONCLUSÃO

Diante do 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 nº 3.467/2000 e Decreto Estadual nº 41.628/2009, em vigor à época;
- (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) Nada impede que a autoridade aplique diretamente a multa ou outra sanção que entender cabível, independentemente da incidência de uma advertência anterior;
- (iv) **Caso a área técnica confirme a reincidência**, que se configura com o cometimento de nova infração administrativa ambiental dentro de **5 anos contados do trânsito em julgado** de processo administrativo que confirma infração anterior, não é possível a redução do valor da multa, porquanto a imposição da penalidade estará adstrita aos ditames legais e atendendo aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, com observância dos parâmetros de dosimetria da multa e dentro dos limites estabelecidos no art. 95 da Lei 3.467/00;
- (v) **Caso não seja hipótese de reincidência**, a multa imposta deverá ser novamente calculada, sem a inclusão dessa agravante;
- (vi) Não se vislumbra óbice jurídico à conversão do valor da multa na celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, devendo esta decisão ser tomada pela Ilma. Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade. Caso se concorde com tal conversão, recomenda-se, antes do envio do processo à SEAS, que o corpo técnico do INEA analise a viabilidade da proposta e se manifeste sobre o projeto de interesse ambiental apresentado, para agilizar a decisão final da Secretária;

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

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



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

- (vii) Por fim, cumpre ressaltar que "os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultante, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária" (Art. 33 do Decreto Estadual 46.619/2019).

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

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

Mateus de C. Almeida
Mateus de Castro Almeida

Assessor Jurídico / ID: 5099103-5
GEDAM / Procuradoria do INEA





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

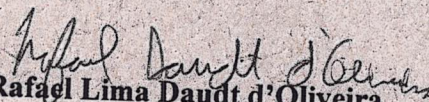
Processo n. E-07/002.3633/2017
Data: 09/03/2017
Rubrica
ID: 2347804

VISTO

APROVO o Parecer n° 20/2019-MCA, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por Charque 2000 Itaperuna – Indústria, Comércio e Distribuição de Charques Ltda, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu desprovimento, com a ressalva acerca da confirmação da agravante referente à reincidência.

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

Rio de Janeiro, 24 de abril de 2019.


Rafael Lima Daudt d'Oliveira

Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea

Instituto Estadual do Ambiente - Inea	
RECEBIDO NA CEGAM	
Em:	26 / 4 / 19
Por:	
Matrícula:	
ID:	2028453

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

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