



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

Proc. E-07/509.760/2012

Data 31/08/2012 fls. 88

Rubrica

ID: 1001479013

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 25 de março de 2019.

Parecer n° 32/2019 - GTA¹

Ref.: Processo: E-07/509.760/2012

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Tempestividade do recurso. Sugestão pelo desprovimento do recurso apresentado.

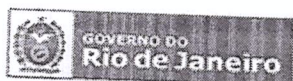
I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Maria das Graças Pereira da Silva, imposta com fundamento no artigo 94 da Lei 3.467/2000, por “manilhamento de aproximadamente 16 metros de córrego” (Auto de Infração n° SUPPIBEAI/00138081 – fl. 10).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação n° SUPPIBICON/01004041 (fl. 03). Ato contínuo, emitiu-se o Auto de Infração n° SUPPIBEAI/00138081 (fl. 10), com base no artigo 94 da Lei Estadual n° 3.467/00, que aplicou a sanção de “Multa simples” no valor de R\$ 20.980,00 (vinte mil, novecentos e

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



inea instituto estadual
do ambiente

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



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

oitenta reais). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 12/36).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 75 decisão do vice-presidente do Inea que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração.

A autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 12/11/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo em 08/06/2016.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

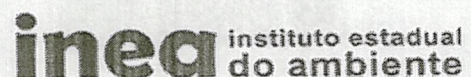
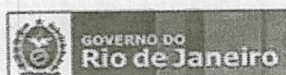
No recurso apresentado às fls. (86/101), a Autuada limita-se a alegar que: (i) é improcedente a lavratura do Auto de Infração nº SUPPIBEAI/00138081, por não se enquadrar a conduta da recorrente no artigo 94, da Lei Estadual 3.467/2000, excluindo a imposição da multa; (ii) em caráter sucessivo, a substituição da sanção de multa por advertência; (iii) a redução da multa constante do Auto de Infração ao patamar de 10% (dez por cento); e (iv) a substituição da pena por prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

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).





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

Sendo assim, e levando-se em consideração que a Notificação nº SUPPIBNOT/01062971 (fl. 81) foi recebida em 24/05/2016 (fl. 41), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 08/06/2016 (fls. 86/101).

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

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, seguindo as alterações promovidas pelo Decreto Estadual 46.037/2017, destacam-se as seguintes regras estabelecidas no Decreto Estadual 41.628/2009:

Art. 58- A atividade de fiscalização ambiental do Instituto, consistente no controle da poluição, mediante a adoção de medidas de políctica e cautelares, lavratura de autos de constatação e autos de infração será exercida pelos servidores lotados na Diretoria de Pós-licença e pelos demais servidores indicados no Regimento Interno.

Art. 59 - Os autos de infração, que terão por base as informações constantes nos respectivos autos de constatação emitidos pelo servidor competente, serão lavrados:

I - pelas Superintendências Regionais e pelas Diretorias, no caso de imposição de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de sua competência;

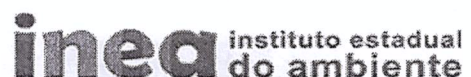
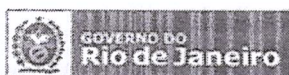
II - pela Coordenadoria de Fiscalização, nos demais casos previstos na legislação aplicável, podendo ser avocado pelo Coordenador Geral de Fiscalização e Pós Licença, na ausência do titular da Coordenadoria de Fiscalização.

Art.60- As impugnações apresentadas, no prazo de 15 dias contados da intimação, contra os autos de infração serão apreciadas e decididas:

I - pelo Diretor de Pós-licença, no caso de autos de infração lavrados por imposição de advertência, multas e apreensão;

II - pelo CONSELHO DIRETOR, no caso dos autos de infração lavrados no caso de imposição de destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, suspensão parcial ou total das atividades, interdição do estabelecimento e restritiva de direitos, e demais sanções previstas em lei.

Art. 61- Da decisão que apreciar a impugnação formulada contra os autos de infração caberá a interposição de um único recurso, no prazo de 15 dias, que será apreciado e decidido:





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

- I - pelo Conselho Diretor, no caso das decisões proferidas pelo Diretor de Pós-licença;
- II - pela CECA, no caso das decisões proferidas pelo Conselho Diretor.

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

2.2 – Do mérito

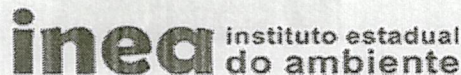
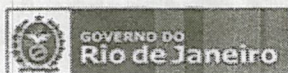
2.2.1 – Da constatação da prática da infração e da presunção de legalidade dos atos administrativos

A Autuada alega em sua defesa que *“não merece responder pelo tipo previsto no artigo 94, vez que não causou nenhum dano ao meio ambiente, tampouco alterou as condições hidrográficas. A infração da recorrente limita-se à sua ignorância ao desconhecer que deveria ter solicitado licenciamento ambiental ao Inea para a realização da obra”*. Alega ainda que apenas aumentou um manilhamento já existente.

Todavia, a *contrario sensu*, não foi essa as constatações dos agentes fiscalizadores.

Verifica-se no Relatório Técnico de Vistoria de fls. 04/05 que, de fato, houve a alteração do corpo hídrico. A descrição da atividade de fiscalização bem como as fotos *in loco* (fls. 04/05) não deixam dúvidas de que há intervenção humana que resultou na alteração do corpo hídrico.

Logo, é inequívoca a violação ao artigo 94 da Lei 3.467/00, tendo em vista que se presume-se a veracidade e legitimidade dos atos administrativos, que só pode ser desconstituída a partir da apresentação de prova em contrário, o que não ocorreu no presente caso. *R*





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

Como é cediço os atos administrativos gozam de presunção de legalidade, ou seja, da sua conformação com ordem jurídica. Disso decorre uma presunção – relativa - de veracidade dos fatos narrados no ato administrativo, devendo as informações veiculadas serem admitidas como verdadeiras até prova em contrário².

José dos Santos Carvalho Filho explica os fundamentos da característica de legitimidade do ato administrativo, a saber:

*“Vários são os fundamentos dados a essa característica. O fundamento precípua, no entanto, reside na circunstância de que se cuida de atos emanados de agentes detentores de parcela do Poder Público, imbuídos, como é natural, do objetivo de alcançar o interesse público que lhes compete proteger. Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legitimidade, permitindo-se que a todo momento sofressem algum entrave aposto por pessoas de interesses contrários. Por esse motivo é que se há de supor que presumivelmente estão em conformidade com a lei”.*³

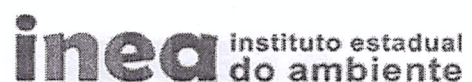
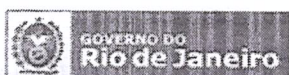
Sendo assim, cumpre a Autuada provar que os atos administrativos proferidos não estão de acordo com a legislação ambiental em vigor, visto que, caso contrário, a mera alegação de insubsistência de um ato administrativo não é suficiente para descaracterizá-lo. No mesmo sentido são os esclarecimentos do autor Édis Milaré sobre a característica da responsabilidade administrativa ambiental, vejamos:

*“Portanto, em virtude desse atributo, na hipótese de se alegar a nulidade do ato, sob a eiva da ilegalidade, o ônus da prova fica com o suposto infrator, a quem incumbe desconstituir o auto de infração, demonstrando estarem ausentes os pressupostos jurídicos da responsabilidade administrativa”.*⁴

² GUEDES, Demian. *A presunção de veracidade e o estado democrático de direito: uma reavaliação que se impõe*. In: *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pg. 245.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2009. p. 116/117.

⁴ MILARÉ, Édis. *DIREITO DO AMBIENTE: A Gestão Ambiental em foco: Doutrina. Jurisprudência. Glossário*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009. p. 890.





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

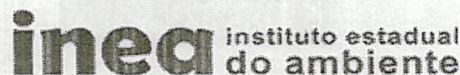
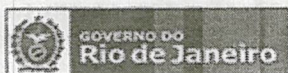
A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro também entende desta forma. Confira:

Ementa: Agravo de instrumento. Ação anulatória de multa por infração administrativa ambiental caracterizada por "poluir o solo por lançamento de resíduos sólidos ou líquidos". Ausência dos requisitos necessários à concessão da tutela de urgência. **A infração administrativa ambiental restou apurada em processo administrativo próprio, assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, no qual se evidenciou a poluição do solo causada pela disposição inadequada de resíduos sólidos a partir de auto de constatação lavrado por agente fiscalizador. A impugnação apresentada no mencionado procedimento ambiental não requereu diligências ou perícia, não havendo nos autos qualquer elemento idôneo a afastar a presunção de legitimidade do ato administrativo.** Assim, não se mostra plausível, em cognição sumária, suspender a exigibilidade da sanção aplicada. Recurso desprovido.
(TJRJ - AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0051243-51.2018.8.19.0000. REL. DES(A). MARIA LUIZA DE FREITAS CARVALHO - JULGAMENTO: 10/10/2018 - VIGÉSIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL)

Ementa: Anulatória. Multa ambiental. Pesca ilegal. **Ato administrativo (auto de infração) que não teve sua presunção de veracidade e fé pública desconstituída pelo apelante. Infração ambiental devidamente caracterizada. Sanção corretamente aplicada pelo órgão ambiental.** Apreensão de petrechos utilizados para pesca e embarcação. Possibilidade. Inteligência do art. 25 da lei 9.605/98. Sentença mantida. Recurso desprovido.
(TJSP; APELAÇÃO 0002580-59.2013.8.26.0515; RELATOR (A): MOREIRA VIEGAS; ÓRGÃO JULGADOR: 1ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE; FORO DE ROSANA - VARA ÚNICA; DATA DO JULGAMENTO: 21/09/2017; DATA DE REGISTRO: 25/09/2017)

Com efeito, como a Autuada não trouxe qualquer prova apta a sustentar a negativa dos fatos narrados, subsistente é o auto de infração aplicado.

Ademais, conforme Relatório Técnico de Vistoria de fl. 04, a própria recorrente, quando instada a se manifestar inicialmente, **confirmou que realizou obra que culminou na alteração do corpo hídrico em sua propriedade.**





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

Portanto, não há dúvidas que houve violação do artigo 94 da Lei Estadual nº 3.467/2000, que mostra-se suficientemente provada e deve permanecer hígida.

Nesses termos, em vista da falta de prova em sentido contrário, não merece prosperar a posição da Autuada quanto ao mérito da autuação.

2.2.2 – Da possibilidade de aplicação de multa simples sem prévia advertência

Alega a Autuada que a multa simples não poderia ser aplicada, sem que a Recorrente fosse anteriormente advertida acerca das irregularidades.

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

“Uma das primeiras dúvidas que pode surgir na escolha da sanção aplicável é saber se a advertência deve, sempre, preceder a aplicação da multa ou de outras sanções mais graves. Não me parece que esta seja a intenção da Lei. Com efeito, o § 2º do art. 2º determina que a advertência será aplicada pela inobservância das disposições da Lei “sem prejuízo às demais sanções previstas. Por outro lado, o inciso I do § 3º do art. 2º, ao estipular que a multa simples será aplicada “sempre que o agente” “advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinado”, não está afirmando que a multa simples será aplicada “somente quando” ou “desde que” tenha havido uma prévia advertência.”

Ademais, Édis Milaré entende que *“nada impede que a autoridade aplique diretamente a multa ou outra sanção que entender cabível, independentemente da incidência de uma advertência anterior”*⁵.

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: 

⁵ 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

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

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

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

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

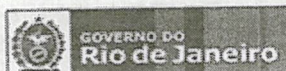
4. **Recurso Especial** parcialmente provido para determinar o retorno dos autos à origem a fim de que Tribunal a quo fixe o valor da multa em consonância com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a serem aferidos nas circunstâncias do caso concreto.

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

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

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

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



inea instituto estadual
do ambiente



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

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, Data de publicação: D.E 12/07/2010).
(grifou-se)

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

Não havendo, por outro lado, qualquer argumento capaz de ilidir a caracterização da infração administrativa ambiental de que ora se cuida, forçoso concluir pela subsistência da autuação, com a manutenção da penalidade pecuniária imposta.

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

Declara a Autuada que o valor da multa estaria em desacordo ao que dispõe o artigo 8º, I e II, da Lei 3.457/2000. Afirma que o valor da multa *“representa mais de 30 meses de salário da recorrente (...) valor da multa representa mais de 3 (três) vezes o valor do terreno”*, haja vista sua fixação em patamar superior ao mínimo legal previsto.

Não merece, todavia, prosperar o raciocínio da Autuada, visto que a fixação da multa obedeceu a critérios objetivos de dosimetria desta autarquia. Em verdade, é possível identificar à folha 08 o relatório com a ficha das circunstâncias atenuantes e agravantes consideradas para valoração da multa neste caso concreto, assim como os demais aspectos levados em consideração para a imposição de gradação da penalidade, como, por exemplo, o enquadramento da Autuada como “pessoa física”, sua situação econômica e instrução. Há, portanto, a devida motivação para a valoração da multa.

Ademais, cabe esclarecer que a planilha de valoração de multas adotada por esta autarquia é baseada nos valores máximo e mínimo estabelecidos pela Lei Estadual nº 3.467/2000, não havendo qualquer desproporcionalidade ou falta de razoabilidade no valor atribuído, o qual se encontra dentro dos parâmetros legais.





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

A razoabilidade é assim definida por José dos Santos Carvalho Filho⁶:

Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que é totalmente razoável para uns pode não ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos standards da aceitabilidade. Dentro desse quadro, não pode o juiz controlar a conduta do administrador sob a mera alegação de que não a entendeu razoável. Não lhe é lícito substituir o juízo de valor do administrador pelo seu próprio, porque a isso se coloca o óbice da separação de funções, que rege as atividades estatais. Poderá, isto sim, e até mesmo deverá, **controlar os aspectos relativos à legalidade da conduta, ou seja, verificar se estão presentes os requisitos que a lei exige para a validade dos atos administrativos.** Esse é o sentido que os Tribunais têm emprestado ao controle.

(Grifou-se)

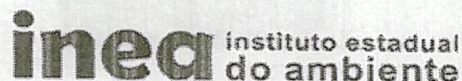
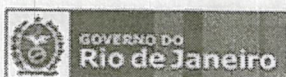
Quanto ao princípio da proporcionalidade, Luís Roberto Barroso⁷ o define como uma análise acerca da relação de custo e benefício que se extrai da ponderação entre os danos causados e os resultados obtidos. Tal princípio se traduz na apreciação de três requisitos: (i) da adequação, que exige que as medidas 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 Garcia⁸ conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99⁹,

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 41.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, p.209.

⁸ 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.





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

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 supracitado¹⁰ aponta que com a exigência Constitucional de eficiência do administrador, a avaliação dos interesses públicos passam a ser demandas casuísticas, sendo o princípio da proporcionalidade um *"indutor da eficiência e da economicidade, pois obriga o gestor a avaliar a razoabilidade da medida adotada, comparando-a com outras alternativas possíveis e viáveis, proporcionando uma avaliação mais objetiva e calcada na efetivação do resultado que maximize o atendimento ao interesse público"*.

Deve-se ainda suscitar que recentemente o princípio da proporcionalidade foi introduzido como parâmetro a ser observado por força de Lei, com a disposição do §2º do artigo 22¹¹ 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 artigo 8º, incisos I, II e III -, para a imposição e gradação da penalidade, sejam considerados: (i) a gravidade do fato; (ii)

⁹ 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).

¹⁰ GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo

¹¹ 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

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 esses requisitos foram devidamente observados pelos agentes do Inea, inclusive o enquadramento da Autuada, classificada como “pessoa física”, conforme se verifica à fl. 08.

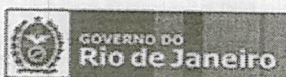
Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R\$ 20.980,00 (vinte mil, novecentos e oitenta reais) os agentes do Inea se utilizaram do princípio da proporcionalidade, que norteiam o atuar do administrador, não só quanto à escolha da penalidade mais adequada à infração, mas, também, na dosimetria da sanção aplicada, sendo certo que o valor atribuído situa-se entre os limites previstos na Lei 3.467/2000.

É nesse sentido o entendimento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que ora se transcreve:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ANULAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. VALOR DA MULTA RAZOÁVEL. DEPROVIMENTO DA APELAÇÃO.

1. Trata-se de ação ajuizada por Município em face do IBAMA, objetivando a desconstituição do Auto de Infração nº 098156, que lhe impôs multa de R\$ 500.000,00 em virtude de realização de obras em área de preservação permanente sem o prévio licenciamento ambiental. [...] 13. É certo, também, que a área onde a obra foi realizada é de Proteção Permanente, conforme demonstrou o laudo de fls. 466/479, que também advertiu sobre a necessidade de prévio licenciamento ambiental, bem como pela existência do dano ambiental em concreto. Apesar disto, o apelado reconheceu que o valor da multa era exorbitante e o corrigiu para R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Tal valor mostra-se razoável, pois conforme o referido laudo de fls. 466/479, verifica-se que o apelante procurou minimizar os danos causados.

14. Quanto à falta de razoabilidade e proporcionalidade da imposição da multa, melhor sorte não resta à parte autora, tendo em vista que o valor fixado pela autoridade ambiental situa-se entre os limites previstos na lei ambiental e guarda compatibilidade com a gravidade da conduta. De se notar que a esfera judicial não é mera instância revisora das decisões administrativas, devendo restringir-se à análise da legalidade, sob pena de substituir o administrador em seus juízos de conveniência e oportunidade de fixação das penalidades, o que subverte a lógica da separação de poderes. 15. Ademais, não cabe ao Judiciário substituir os critérios de oportunidade e conveniência do administrador pelos seus próprios, exceto se houver afronta à legalidade ou diante de decisões



inea instituto estadual
do ambiente



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

Proc. E-07/509.760/2012

Data 31/08/2012 fls. 94

Rubrica

ID: 2347634-5

teratológicas, o que, a toda evidência, não é o caso em questão. 16. Finalmente, no que tange ao pedido subsidiário de redução do valor da multa, como já dito acima, o seu quantum em patamares razoáveis e já houve redução pela própria autoridade administrativa. Ainda que assim não fosse, não pode o Judiciário, em substituição à autoridade administrativa, alterar o valor da multa, diminuindo ou aumentando o quantum, porque tal medida escapa à sua esfera de competência, na hipótese, limitada, à análise dos princípios que regem a matéria. 17. Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e legitimidade, cabendo ao Apelante o ônus da prova de ilegalidade do auto de infração, o que não ocorreu, visto que não trouxe aos autos quaisquer elementos comprobatórios que pudessem ilidir a aludida presunção. 18. Apelação improvida.

(TRF-2 - AC: 0000254-65.2004.4.02.5003 ES Relator: VERA LÚCIA LIMA,
Data de Julgamento: 17/10/2018, OITAVA TURMA)

Portanto, o processo em referência contemplou os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, atendendo ao princípio da proporcionalidade, eis que o balizamento considerou as circunstâncias atenuantes e agravantes, além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 94 da Lei 3.467/00¹².

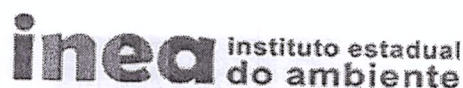
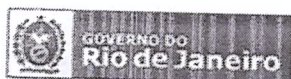
Dessa forma, o valor da multa está adstrito aos parâmetros legais e atendeu aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, não sendo cabível a sua redução, como anseia a Recorrente.

2.2.4 – Da substituição da pena por prestação de serviços

Por fim, no que tange ao pedido de conversão do valor da multa em prestação de 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.

¹² Art. 94 – Causar degradação ambiental que provoque erosão, deslizamento, desmoronamento ou modificação nas condições hidrográficas ou superficiais:

Multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).





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

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

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

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

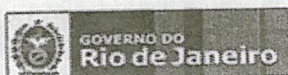
(...)

§ 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 artigo 101, o Decreto nº 46.268/18 dispõe que as multas aplicadas na Lei Estadual n. 3.467/00 poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de Estado do Ambiente e Sustentabilidade, obrigando-se o infrator à adoção de medidas específicas para fazer cessar a degradação ambiental, sem prejuízo das demais medidas necessárias ao atendimento das exigências impostas pelas autoridades competentes.

Assim, esta especializada não vislumbra óbice jurídico à conversão do valor da multa na celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, devendo esta decisão ser tomada pelo Ilmo. Secretário de Estado do Ambiente e Sustentabilidade.

Caso esta Autarquia concorde com tal conversão, recomenda-se, antes do envio do processo à SEAS, que o corpo técnico do Inea analise a viabilidade da proposta e se



inea instituto estadual
do ambiente



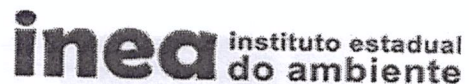
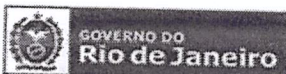
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

manifeste sobre o projeto de interesse ambiental apresentado, para agilizar a decisão final do Secretário.

III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) O recurso é cabível e tempestivo, haja vista estar em consonância com as regras previstas no artigo 25 da Lei Estadual nº 3.467/2000 e Decreto Estadual nº 41.628/2009;
- (ii) Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência e procedimento, devido processo legal e o princípio do contraditório e ampla defesa;
- (iii) O processo em referência indicou os parâmetros utilizados na valoração da multa, atendendo ao princípio da motivação e da proporcionalidade, eis que o balizamento considerou as circunstâncias atenuantes e agravantes (fls. 06 e 08), além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 94 da Lei 3.467/00;
- (iv) As alegações da Autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que o Recorrente incorreu em violação ao artigo 94 da Lei Estadual nº 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;
- (v) Em relação à conversão do valor da multa na prestação de serviços de interesse ambiental, esta especializada não vislumbra óbice jurídico, devendo esta decisão ser tomada pelo Ilmo. Secretário de Estado do Ambiente e Sustentabilidade, nos termos do art. 101 da Lei Estadual 3.467/00;
- (vi) 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





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

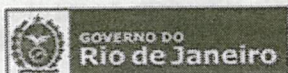
proposta e se manifeste sobre o projeto de interesse ambiental apresentado, para agilizar a decisão final do Secretário;

- (vii) 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. 34 do Decreto Estadual 41.628/2009).

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

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

Guilherme Teixeira de Araújo
Assessor Jurídico / ID: 5073427-0
GEDAM / Procuradoria do INEA



inea instituto estadual
do ambiente



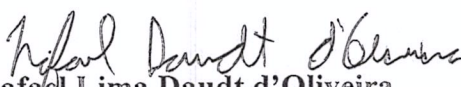
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

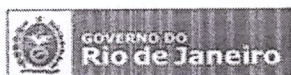
VISTO

APROVO o Parecer nº 32/2019 - GTA, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por MARIA DAS GRAÇAS PEREIRA DA SILVA, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu desprovimento.

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

Rio de Janeiro, 25 de março de 2019.


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



GOVERNAMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - IEA

1210

Atendo ao requerimento de 12/10/2011, o IA, por meio do encaminhamento de recurso administrativo, em resposta ao requerimento de 12/10/2011, o IEA, de que se trata o presente, no sentido de ser encaminhado ao órgão competente para análise e decisão.

Atenciosamente,

Antônio Carlos de Jesus
Diretor Geral do IEA
Instituto do Ambiente
Instituto do Ambiente

1210

Atenciosamente, 12/10/2011, o IA, por meio do encaminhamento de recurso administrativo, em resposta ao requerimento de 12/10/2011, o IEA, de que se trata o presente, no sentido de ser encaminhado ao órgão competente para análise e decisão.