



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

Proc. E-07/002.1687/2015

Data 09/02/2015 fls. 1

Rubrica

ID: 21470049

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 16 de setembro de 2019.

Parecer nº 46/2019 - ACC¹

Ref.: Processo: E-07/002.1687/2015

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 CFM COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA. - EPP, imposta com fundamento no art. 85² da Lei Estadual nº 3.467/2000, "*por iniciar a operação de atividade de estocagem de materiais para reciclagem sem possuir licença de operação*" (Auto de Infração nº SUPSULEAI/00145372 – fl. 17).

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SELSULCON/01011498 (fl. 03). Na sequência, emitiu-se o Auto de Infração nº

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

² Art. 85 - Dar início ou prosseguir na operação de qualquer atividade sem possuir licença de operação, quando esta for exigível, salvo se a demora na obtenção de licença não for atribuída ao empreendedor: Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), se o infrator for pessoa jurídica.

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

SUPSULEAI/00145372, que aplicou a sanção de "*Multa Simples*" no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Inconformada, a Autuada apresentou Impugnação ao Auto de Infração (fls. 21/22).

1.2 – Da decisão da impugnação

Consta à fl. 43 decisão do Diretor de Pós-Licença - Dipos que indeferiu a impugnação apresentada, acolhendo a manifestação exposta pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração – Siai (fls. 35/42).

A autuada foi notificada do indeferimento da impugnação em 11/12/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo (fls. 48/49) em 19/12/2018.

1.3 – Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado, a Autuada alega que: (i) a empresa não foi advertida anteriormente à aplicação da multa; (ii) a atividade não era potencialmente poluidora; e, (iii) cumpriu todas as exigências ambientais no processo de licenciamento. Por fim, a autuada requer a redução do valor aplicado na multa ou o seu parcelamento.

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 (art. 25).

Sendo assim, e levando-se em consideração que a Notificação nº SUPSULNOT/01101017 (fl. 46) foi recebida em 11/12/2018 (fl. 53), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 19/12/2018. *WCU*

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

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 nº 41.628/2009³, bem como da recente edição do Decreto Estadual nº 46.619/2019, que revogou os Decretos anteriores.

Importante esclarecer, que em se tratando especificamente do 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 recente norma não retroagirá, sendo respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada, mas será aplicável imediatamente nos processos em curso, conforme prevê o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁴.

Sendo assim, tendo em vista que os atos que compõem o presente processo, referentes ao relatório de vistoria, à lavratura do auto de constatação e do auto de infração e à análise da impugnação, foram praticados na vigência do Decreto nº 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos seguintes termos.

No que tange à competência para lavratura de auto de constatação, aplica-se o art. 60 do Decreto 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 Coordenadoria de Fiscalização e pelos demais servidores indicados pelo Regimento Interno.

³ Vale ressaltar que o Decreto Estadual 41.628/2009 foi revogado, em 03/04/2019, pelo Decreto Estadual 46.619/2019. No entanto, apenas os procedimentos referentes à apreciação e decisão do Recurso Administrativo e procedimentos posteriores é que serão regidos pelo Decreto 46.619/2019.

⁴ Art. 6º do Decreto-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

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

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

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

II - pela Coordenadoria de Fiscalização, nos demais casos previstos na legislação aplicável.

No que tange à competência para julgamento da impugnação, aplica-se o art. 60 do Decreto nº 41.628/2009, após a 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 Diretor de Pós-licença, no caso de autos de infração lavrados por imposição de advertência, multas e apreensão;

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

Por fim, conforme esclarecido anteriormente, em atenção ao direito intertemporal, no que tange à competência para julgamento do Recurso Administrativo, aplica-se o art. 61, I, do Decreto 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 CECA, no caso das decisões proferidas pelo Conselho Diretor.

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



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

2.2 – Do mérito

2.2.1 – Da subsistência do auto de infração

Conforme exposto pela própria Autuada no âmbito da impugnação, “a RECICAMPOS não se exime da responsabilidade de ter exercido a atividade sem a devida Licença Ambiental em tempo pretérito”. Assim sendo, não há dúvidas quanto à transgressão do art. 85 da Lei Estadual nº 3.467/00.

Além disso, ressalta-se a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, que só podem ser desconstituídos a partir da apresentação de prova em contrário, o que não ocorreu no presente caso.

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 contrário⁵.

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 precípuo, 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 apostado por pessoas de interesses contrários. Por esse motivo é que se há de supor que presumivelmente estão em conformidade com a lei.⁶

Sendo assim, cumpre à 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.

⁵ 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.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2009. p. 116/117.





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

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".⁷

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado 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)

⁷ 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

Proc. E-07/002.1687/2015

Data 09/02/2015 fls.

Rubrica

ID: 2017004-9

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 nº SELSULRVT 109/15 (fls. 04/06), foi constatado pelos agentes do Inea que a empresa estava desempenhando atividade antes da concessão da licença de operação.

Portanto, não há dúvidas que houve violação do art. 85 da Lei 3.467/00, prevalecendo a lavratura do auto de infração.

2.2.2 – Da impossibilidade de conversão da sanção de multa em advertência

Alega a Autuada que a multa simples não poderia ser aplicada sem que fosse anteriormente advertida acerca das irregularidades. Todavia, tal argumento não merece prosperar.

Sendo a Administração Pública regida, dentre outros, pelo princípio da legalidade, o qual 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.

Nesse mesmo sentido, cabe pontuar as palavras do Procurador do Estado Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas⁸:

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.

⁸ MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. Infrações administrativas ambientais no Estado do Rio de Janeiro: Notas sobre a Lei nº 3.467/00, Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, Revista de Direito, v. 58. Rio de Janeiro, 2012.





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

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"*⁹.

Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ, 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.

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 - TRF 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:

⁹ 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

Proc. E-07/002.1687/2015

Data 09/02/2015 fls.

Rubrica

ID:

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

Assim, nítido é que nada impossibilita a aplicação da sanção de multa simples 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 atuação, 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 art. 8º, II, da Lei 3.467/00, em razão dos antecedentes da empresa.

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 às fls. 11/12 e 14, 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, a situação econômica da Autuada, considerada empresa de "Pequeno Porte". Há, portanto, a devida motivação para a valoração da multa.

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

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

A razoabilidade é assim definida por José dos Santos Carvalho Filho¹⁰:

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 Barroso¹¹ 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.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 41.

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, p.209: *Heim*





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

Em relação à dosimetria da sanção aplicada, Flávio Amaral Garcia¹² conceitua que a Lei que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, Lei nº 9.784/99¹³, 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 supracitado¹⁴ 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 22¹⁵ 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 3.467/00 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) os

¹² 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.

¹³ 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).

¹⁴ GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas. 5ª ed. Ed. Malheiros. São Paulo

¹⁵ 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

antecedentes do infrator; e (iii) a situação econômica do infrator, não obstante as circunstâncias atenuantes e agravantes da penalidade previstas nos arts. 8º e 9º.

Todos esses requisitos foram devidamente observados pelos agentes do Inea, inclusive os antecedentes da Autuada, que teve sua conduta definida como "1ª vez", conforme se verifica à fl. 14, portanto, não incidindo a reincidência.

Além disso, é flagrante a proporcionalidade da multa simples, uma vez que o valor foi reduzido no exame de legalidade do ato pelo próprio órgão ambiental, com base no parágrafo 2º do art. 10 da Lei 3.467/00 (fl. 15).

Assim, tem-se que ao decidir pela sanção multa simples no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) foi observado o princípio da proporcionalidade, que norteia a atuação da administração pública, 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



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

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

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

Portanto, o processo em referência contemplou os parâmetros utilizados na dosimetria da multa, atendendo ao princípio da proporcionalidade, eis que o balizamento considerou a gravidade do fato, os antecedentes do infrator e a sua situação econômico, além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 85 da Lei 3.467/00.

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 – Do pedido de parcelamento da multa ou celebração de Termo de compromisso ou de ajuste Ambiental

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

Nesse sentido, cabe mencionar o entendimento firmado no Parecer VGT nº 23/2011¹⁶, que analisou a possibilidade do Inea parcelar multa decorrente de Auto de Infração lavrado pela equipe de fiscalização deste Instituto e concluiu pela impossibilidade de parcelamento por ausência total de previsão legal.

¹⁶ De lavra da Dra. Virgínia Totti Guimarães e aprovado, em 29/06/2011, pela então Procuradora-Assistente do Inea, Dra. Nathalie Carvalho Giordano.





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

Por outro lado, destaca-se a possibilidade de celebração de um Termo de compromisso ou de ajuste ambiental, com vistas à suspensão de exigibilidade da referida multa e a conversão em prestação de serviços, segundo o art. 101 da Lei 3.467/00:

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 celebração do precitado termo de compromisso ou ajuste ambiental, devendo esta decisão ser tomada pela Ilma. Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade.

Convém destacar ser facultado à Autuadora, nos termos do art. 3º do Decreto 46.268/2018, optar: (i) pela implementação, por seus meios, de serviços de interesse ambiental ou obra de preservação, melhoria da qualidade do meio ambiente, no âmbito de, no mínimo, um dos projetos previstos nos incisos do art. 1º; (ii) pela adesão a projeto previamente selecionado pela autoridade ambiental, constantes no Banco de Projetos Ambientais – BPS do Inea, na forma estabelecida nos artigos 2º e 8º, observados os objetivos previstos nos incisos do art. 1º.

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

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

III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) O recurso é cabível e tempestivo, haja vista estar em consonância com as regras previstas no art. 25 da Lei Estadual nº 3.467/2000 e Decreto Estadual nº 46.619/2019;
- (ii) Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as normas sobre competência, procedimento e devido processo legal e com os princípios do contraditório e da 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 os requisitos para imposição e gradação da multa (fls. 14/15), além de se encontrar dentro dos limites estabelecidos no art. 85 da Lei 3.467/00;
- (iv) As alegações da Autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao art. 85 da Lei 3.467/00, não havendo qualquer prova apta a sustentar a negativa dos fatos narrados;
- (v) Ante todo exposto, forçoso concluir pela subsistência da autuação e manutenção da multa administrativa imposta.
- (vi) Por fim, quanto ao pedido subsidiário de parcelamento da dívida, este não deve ser acolhido por inexistência de lei autorizativa;



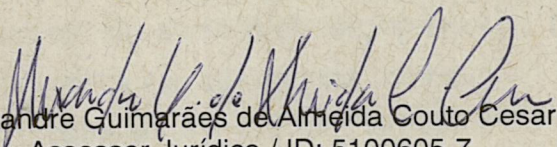


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

- (vii) No entanto, em razão do interesse demonstrado pela autuada, 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 Secretária de Estado do Ambiente e Sustentabilidade – Seas;
- (viii) Antes do encaminhamento dos autos para decisão da Seas recomenda-se, que o corpo técnico deste Instituto analise a viabilidade da proposta e se manifeste sobre o projeto de interesse ambiental pertinente, para agilizar a decisão final da Secretária;
- (ix) 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 desprovimento**.

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


Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar
Assessor Jurídico / ID: 5100605-7
GEDAM / Procuradoria do INEA





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

Proc. E-07/002.1687/2015

Data 09/02/2015 fls. 169

Rubrica

ID: 27750PH-7

VISTO

APROVO o Parecer nº 46/2019 - ACC, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por CFM COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA. - EPP, eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu desprovimento.

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

Rio de Janeiro, 16 de setembro de 2019.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira
Procurador do Estado do Rio de Janeiro
Procurador Chefe do Inea em exercício - ID n.º 4387427-4

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO

