



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Instituto Estadual do Ambiente
Procuradoria

PARECER N. 53/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO E-07/002.107307/2018

Parecer n. 16/2024–VMMS–Gerdam/Proc/Inea

ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. LEI ESTADUAL N. 3.467/2000. RECURSO ADMINISTRATIVO OFERTADO TEMPESTIVAMENTE. SUGESTÃO PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO.

Sr. Procurador-Chefe,

I. RELATÓRIO

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Francisco Martins Gomes, imposta com fundamento no art. 64 da Lei Estadual n. 3.467/2000, por ter sido constatada “*intervenção em Área de Preservação Permanente – APP, bem como a alteração do leito da calha regular de curso hídrico*”.

Inaugurou o processo em referência o Auto de Constatação SUPMACON/01018996 (fl. 3 do doc. 61669080), em 23/11/2018. Posteriormente, emitiu-se, em 30/08/2019, o Auto de Infração – AI SUPMAEAI/00153506 (fl. 14 do doc. 61669080), que aplicou a sanção de multa simples no valor de R\$ 5.989,93 (cinco mil novecentos e oitenta e nove reais e noventa e três centavos).

Inconformado, o autuado apresentou impugnação ao AI (fls. 21/52 do doc. 61669080).

I.2 Da decisão da impugnação

O Diretor da Diretoria de Pós-licença – Dirpos indeferiu (fl. 58 do doc. 61669080) a impugnação e manteve o AI SUPMAEAI/00153506 com a sanção administrativa de multa simples, tendo em vista que o autuado “*promoveu a intervenção em Área de Preservação Permanente e alterou o leito de calha regular de curso hídrico*”.

I.3 Das razões recursais do autuado

No recurso interposto ao doc. 68448877, o autuado alegou: (i) paralisação de todas as atividades em APP, sem a ocorrência de novas intervenções; (ii) ausência de prévia advertência; (iii) ausência de reincidência; (iv) condição econômica de hipossuficiência e baixo grau de instrução.

Além disso, solicitou a conversão da multa simples em prestação de serviços de interesse ambiental.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Preliminarmente

II.1.1 Da tempestividade do recurso

A Lei Estadual n. 3.467/2000^[1] 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.

O autuado foi notificado do indeferimento da impugnação em **31/01/2024**, conforme doc. 67908410.

A contagem do prazo recursal para o presente caso se dá em dias úteis, conforme art. 28, § 1º, inciso I, da Lei Estadual n. 3.467/2000, que recebeu nova redação dada pela Lei n. 9.789/2022.

Assim, considera-se *tempestivo* o recurso apresentado em **15/02/2024**, em seu 11º (décimo primeiro) dia de prazo.

II.1.2 Da competência para a prática dos atos de fiscalização e julgamento do recurso

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, aplicam-se as regras do Decreto Estadual n. 41.628/2009 e Decreto Estadual n. 46.619/2019^[2], bem como as do Decreto Estadual n. 48.690/2023, que revogou o decreto anterior.

Por se tratar da aplicação do direito intertemporal, são respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas na vigência da norma revogada, de modo que a recente norma incidirá nos processos em curso, conforme prevê o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro^[3].

Assim, no que tange à competência para lavratura do auto de constatação, aplica-se o art. 60 do Decreto Estadual n. 41.628/2009, após a alteração realizada pelo Decreto Estadual n. 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.

Com relação à competência para lavratura do auto de infração e apreciação da impugnação, aplicam-se os arts. 59 e 60 do Decreto Estadual n. 46.619/2019:

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 das sanções de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de suas respectivas competências; ou

II - pela Diretoria de Pós-Licença, em qualquer hipótese de sanção prevista na legislação.

Art. 60. As impugnações apresentadas, no prazo de 15 (quinze) 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. (grifos nossos)

Quanto à competência para julgamento do presente recurso administrativo e atos subsequentes, aplicam-se os arts. 60 e 61 do Decreto Estadual n. 48.690/2023:

Art. 60. As impugnações apresentadas, no prazo de 15 (quinze) 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; e

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:

I- pelo CONDIR, no caso das decisões proferidas pelo Diretor de Pós-licença e Fiscalização Ambiental; e

II- pela CECA, no caso das decisões proferidas pelo CONDIR. (grifou-se)

Logo, após análise e manifestação desta Procuradoria, o recurso administrativo deverá ser submetido ao Conselho Diretor do Inea – Condir, autoridade competente para julgamento (art. 34, inciso III, do Decreto Estadual n. 48.690/2023).

II.2 Do mérito

II.2.1 Da subsistência do auto de infração

Na hipótese dos autos, o recorrente foi autuado pela prática da infração ambiental tipificada no art. 64 da Lei Estadual n. 3.467/2000:

Art. 64. Iniciar obras ou atividade, construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, **sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes**, ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). (grifamos)

A autuação foi fundamentada no Relatório de Vistoria n. 485/2018 (fls. 4/10 do doc. 61669080), de 24/11/2018, elaborado pela Superintendências Regional Macaé e das Ostras – Supma, que constatou as seguintes irregularidades:

- (i) descaracterização do curso de água natural com retificação e canalização do leito, supressão de vegetação do entorno, movimentação de terra e aterro de parte significativa da calha;
- (ii) ausência de recobrimento do solo nas áreas de empréstimo da propriedade, com maior parte dos taludes expostos e com sinais de erosão hídrica (ravinas);
- (iii) duas casas, uma construção abandonada e piscina inseridas em Área de Preservação Permanente – APP; e
- (iv) supressão de vegetação no talude da margem esquerda do curso de água, atrás da casa do caseiro, e uma leira com vários troncos cortados de madeira na margem oposta, próximo à casa abandonada.

Como visto anteriormente, a autuada alegou em seu recurso (doc. 65810804): (i) paralisação de todas as atividades em APP, sem a ocorrência de novas intervenções; (ii) ausência de prévia advertência; (iii) ausência de reincidência; (iv) condição econômica de hipossuficiência e baixo grau de instrução.

Destaca-se que o presente AI SUPMAEAI/00153506 (fl. 14 do doc. 61669080) é referente à multa pela intervenção em APP e alteração do leito da calha regular do curso hídrico. Dessa maneira, a paralisação das atividades é analisada no âmbito do Processo E-07/002.106914/2018, que diz respeito à medida cautelar de suspensão total das atividades (fl. 46 do d oc. 13181585 - Auto de Medida Cautelar n. 2255/2019).

Além disso, no referido processo consta a informação (doc. 64945806 – E-07/002.106914/2018) de que a análise acerca da demolição administrativa das estruturas e reconfiguração do corpo hídrico é objeto do Processo E-07/002.107200/2018, que tramita de forma física, sem constar sua cópia nos autos.

Com relação à suposta necessidade de advertência prévia para lavratura do auto de infração, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é uniforme quanto a sua desnecessidade^[4]. Além disso, o referido entendimento é aplicado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF2. Veja-se:

APELAÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ART. 10 DA LEI n. 6.938/1981.

1. Apelação cível interposta contra parte da sentença que julgou improcedente o pedido de anulação do auto de infração, nos termos do art. 269, I, do CPC/1973.

2. Hipótese em que a parte ré foi autuada por exercer atividade considerada potencialmente poluidora (rebocagem portuária) sem o prévio licenciamento ambiental, com base no art. 70 da Lei n. 9.605/1998 e arts. 3º, II e VII, e 66 do Decreto n. 6.514/2008.

3. Nos termos do art. 17, §3º, da Lei Complementar n. 140/2011, estabelece-se expressamente que o disposto no seu caput "não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput". Assim, ao contrário do sustentado na apelação, o fato de a SEMMAM - Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Vitória/ES ser o órgão responsável pelo licenciamento ambiental no caso dos autos não afasta o poder de polícia do IBAMA, que tem competência para fiscalizar e aplicar multa.

4. O art. 70, caput, da Lei n. 9.605/1998 é expresso ao considerar infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, hipótese dos autos, ante o exercício de atividades potencialmente poluidoras sem prévio licenciamento ambiental. *In casu*, a regra jurídica violada é a que determina a necessidade de prévio licenciamento ambiental, nos termos do art. 10 da Lei n. 6.938/1981.

5. Conforme já decidido pelo STJ, em acórdão da relatoria do Ministro Herman Benjamin, "no campo das infrações administrativas, exige-se do legislador ordinário apenas que estabeleça as condutas genéricas (ou tipo genérico) consideradas ilegais, bem como o rol e limites das sanções previstas, deixando-se a especificação daquelas e destas para a regulamentação, por meio de Decreto" (RESP n. 1.137.314/MG, DJe de 04/05/2011).

6. **Desnecessidade de prévia advertência antes de se aplicar a sanção de multa.** O art. 72, 1º §2º, da Lei n. 9.605/1998 estabelece que "a advertência será aplicada pela inobservância das disposições desta Lei e da legislação em vigor, ou de preceitos regulamentares, sem prejuízo das demais sanções previstas neste artigo". A própria lei permite a aplicação de mais de uma sanção, não se exigindo a aplicação prévia de advertência. (grifamos)

7. O art. 10 da Lei n. 6.938/1981 determina a necessidade de prévio licenciamento ambiental, inclusive em sua redação originária. Atividades da apelante iniciadas em 1996 sem licenciamento ambiental. A Licença de Operação L.O. n. 017/2000 anexada aos autos autorizava outra pessoa jurídica, pelo prazo de 4 anos, para exercer a atividade de oficina de reparos navais. Somente em 2007 foi requerida a licença ambiental pela apelante, o que demonstra o irregular exercício de suas atividades.

8. No presente caso, verifica-se que o atraso na conclusão do processo administrativo de licenciamento ambiental ocorreu, também, pela demora da apelante em atender aos requerimentos do órgão municipal (1 ano e 8 meses para apresentar seu estudo ambiental prévio de Declaração de Impacto Ambiental (DIA) e apresentação de complementação de documentação após o prazo de 45 dias estipulado).

9. Apelação conhecida e desprovida. (grifamos)

(TRF2 – AC: 0005742-89.2013.4.02.5001, Rel. José Antonio Neiva, Sétima Turma Especializada, Data de Julgamento: 27/04/2018, Data de Publicação: D.E 07/05/2018).

Assim, considerando (i) a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, (ii) a constatação da operação da atividade sem o instrumento de licença ambiental; e (iii) o fato de a infração em comento ser de natureza formal, que se consuma com a mera conduta da autuada de iniciar obras ou atividade sem o referido instrumento de controle ambiental, razão pela qual inexistente necessidade de comprovação do dano ambiental, **entende-se nítida a violação ao art. 64 da Lei Estadual n.**

Quanto à alegada condição econômica de hipossuficiência, a prova produzida pelo autuado se encontra ilegível (fl. 3 do doc. 68448877). Resta prejudicada, por conseguinte, a análise sobre esse aspecto.

Ademais, a ausência de reincidência e o baixo grau de instrução foram considerados na valoração da multa (fl. 12 do doc. 61669080).

Portanto, em que pese não ser atribuição desta Procuradoria, trata-se de atribuição do Condir^[5], verifica-se que os agentes do Inea se basearam nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, que norteiam o poder de polícia da Administração Pública, não só quanto à escolha da penalidade adequada à conduta, mas na dosimetria da sanção aplicada, sendo certo que o valor atribuído à infração se situa entre os limites previstos no art. 64 da Lei Estadual n. 3.467/2000.

II.2.2 Da possibilidade de conversão da multa

No que tange ao pedido de conversão da multa, destaca-se ser possível à parte a celebração de um TAC, com vistas à suspensão de exigibilidade da referida multa e a conversão em prestação de serviços de interesse ambiental ou realização de obras de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, segundo o art. 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 na disposição citada, o Decreto Estadual n. 47.867/2021 estabelece que as multas aplicadas com fundamento na Lei n. 3.467/2000 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 ou da autoridade a quem ele delegar (no caso, o Subsecretário Executivo da Seas), 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.

A Resolução Conjunta Seas/Inea n. 57/2021 dispõe sobre o seu procedimento.

Assim, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico à conversão do valor da multa por meio da celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, consoante procedimento disposto na mencionada resolução.

A conversão ainda gera desconto em favor do requerente, nos percentuais previstos no art. 13 do Decreto n. 47.867/2021. No caso concreto, **o desconto será de 20%** (art. 13, inciso III e § 2º do Decreto Estadual nº 47.867/2021).

Caso esta Autarquia concorde com tal conversão, recomenda-se que o corpo técnico do Inea analise a viabilidade da proposta de celebração do TAC antes do envio do processo à Seas.

III. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

- 1.Os atos praticados no processo estão em consonância com as normas sobre competência, procedimento, devido processo legal, contraditório e ampla defesa;
- 2.O recurso administrativo é cabível e tempestivo;

3.No mérito, restou comprovada a violação ao art. 64 da Lei Estadual n. 3.467/2000, diante da intervenção em APP e alteração do leito da calha regular do curso hídrico;

4.O valor arbitrado para a penalidade de multa se encontra adstrito ao parâmetro legal e devidamente motivado; e

5. Em relação à conversão do valor da multa, não vislumbramos óbice jurídico, devendo essa decisão ser tomada pelo Secretário de Estado do Ambiente e Sustentabilidade ou da autoridade a quem ele delegar (no caso, o Subsecretário Executivo da Seas), nos termos do art. 101 da Lei n. 3.467/2000, do Decreto n. 47.867/2021 e da Resolução Conjunta Seas/Inea n. 57/2021. Recomenda-se que o autuado seja comunicado de que o desconto, caso ele não ingresse com ação judicial anulatória e celebre o TAC, será de 20%. Além disso, ele poderá solicitar o parcelamento em até 36 prestações mensais e sucessivas, sobre as quais incidirá reajuste com base na Unidade Fiscal de Referência - Ufir/RJ (art. 12, inciso III, do Decreto Estadual n. 47.867/2021).

Dessa maneira, entendemos pelo conhecimento do recurso, opinando, no mérito, **por seu desprovimento.**

É o parecer que submeto à apreciação superior, *s.m.j.*

Vanessa Monteiro Marimba dos Santos

Assessora Jurídica

Gerdam / Procuradoria do Inea

VISTO

Aprovo o Parecer n. 16/2024 – VMMS (SEI n. 53/2024), da lavra da assessora jurídica Vanessa Monteiro Marimba dos Santos, referente ao Processo E-07/002.107307/2018.

Restitua-se à **Diretoria das Superintendências Regionais – Dirsup**, para ciência e adoção das medidas necessárias à continuidade do procedimento administrativo.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

[1] **Art. 25.** Da decisão que apreciar a impugnação ao auto de infração, poderá o infrator interpor recurso para o órgão próprio do Instituto Estadual do Ambiente INEA ou, quando assim estabelecido em Regulamento, para o órgão próprio ou para o titular da Secretaria de Estado do Ambiente, no prazo de 15 (quinze) dias contados da intimação, nos termos do art. 14 desta Lei. (Redação dada ao artigo pela Lei n. 5.101, de 04.10.2007, DOE RJ de 05.10.2007)

[2] O Decreto Estadual n. 41.628/2009 foi revogado, em 03/04/2019, pelo Decreto Estadual n. 46.619/2019, o qual foi revogado, em 15/09/2023, pelo Decreto Estadual n. 48.690/2023.

[3] Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

[4] REsp 1263952/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Dje em 30/10/2019.

[5] **Art. 62.** No julgamento de impugnações e recursos que tiverem por objeto a aplicação de multa, o valor cominado no auto de infração poderá ser aumentado ou diminuído, de ofício, pela autoridade competente, desde que motivadamente. (Redação dada pelo Decreto n. 48.690/2023.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 18/03/2024, às 14:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vanessa Monteiro Marimba dos Santos, Assessora**, em 18/03/2024, às 14:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **70406134** e o código CRC **E69F8634**.

Referência: Processo nº E-07/002.107307/2018

SEI nº 70406134