



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

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 2019.

Parecer nº 01/2019- JC

Ref.: Processo: E-07/002.3980/2016

Manifestação da Procuradoria do INEA com fundamento no artigo 33, III do Decreto estadual 41.628/2009. Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Tempestividade do recurso. Sugestão pelo indeferimento do recurso apresentado.

I.RELATÓRIO

1.1 – Histórico do Processo

Trata o presente processo de apuração de infração administrativa ambiental em face de Novo Gramacho Energia Ambiental S.A., incorporada pela Gás Verde S.A, por causar poluição em níveis que resultaram em danos à flora e à fauna, decorrente do lançamento de chorume em vegetação de mangue, alcançando, ainda, os corpos hídricos do Rio Sarapuí e da Baía de Guanabara, nos termos do art. 61 da Lei 3.467/2000. (fl. 04) (Auto de Infração nº. COGEFISEAI/00149448 – fl. 22).





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

À fl. 06 encontra-se a ficha de agravantes e atenuantes. Tendo sido lavrada multa simples no valor de R\$ 384.344,75, conforme fl. 21. Em 22/03/2016 foi realizada vistoria no local que constatou o extravasamento de chorume direto para o mangue. (fls. 07/11)

Foi lavrado, assim, Auto de Infração (fl. 22) com base no art. 61 da Lei 3.467/00, contendo o valor de R\$ 384.344,75, tendo sido entregue à Recorrente em 22/01/2018. Em 06/03/2018 foi apresentada impugnação ao Auto de Infração (fl. 35) que foi indeferida pelo Diretor de Pós Licença do Inea, em 29/08/2018.

Em 01/10/2018 a Recorrente foi notificada do indeferimento de sua impugnação, apresentando, ainda, recurso administrativo à decisão em 24/10/2018.

Com fundamento no artigo 33, inciso III do Decreto estadual 41.628/2009, o presente processo foi encaminhado para Procuradoria do Instituto do Ambiente (Inea) para análise e manifestação.

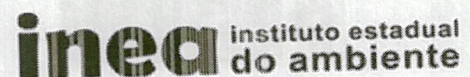
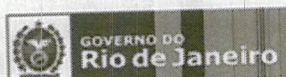
1.2– Da decisão da impugnação

Consta à fl. 101/110 decisão do Diretor do Inea, Sr. José Maria de Mesquita Jr., 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 01/10/2018, tendo apresentado Recurso Administrativo em 24/10/2018.

1.3– Das razões recursais da Autuada

No recurso apresentado às fls. 118-156, a Autuada alega, em síntese, que: (i) não foi observada a boa-fé objetiva, o princípio da confiança e vedação ao comportamento contraditório na lavratura do Auto de Infração; (ii) a incidência de repetição de sanções sobre a mesma conduta; (iii) a inaplicabilidade do conceito de poluição pela inexistência de laudo técnico que ateste a mesma; (iv) a ausência de comprovação da infração administrativa e (v)





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

a aplicação inadequada de agravantes e ausência de aplicação de atenuantes e de justificativa para valoração da multa.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – 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).

Sendo assim, e levando em consideração que a Notificação nº COGEFISNOT/01097474 (fl. 45) foi recebida em 01/10/2018 (fl. 113-verso), considera-se tempestivo o recurso apresentado no dia 24/10/2018 (fl. 47/52), tendo em vista que em 08/10/2018 foi solicitada vista e cópia do processo que acabou por suspender o prazo recursal por 09 dias, até o dia 17/10/2018 quando foi apresentada a declaração de vista (fl. 117).

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

A Lei estadual 3.467/2000 determina que o processo administrativo de apuração e punição por infrações à legislação ambiental terá início com a lavratura do auto de constatação de infração ambiental por determinação de autoridade competente, que conterá: (i) a identificação do interessado; (ii) o local, a data e a hora da infração; (iii) a descrição da infração ou infrações e a menção do(s) dispositivo(s) legal(is) transgredido(s); (iv) a(s) penalidade(s) a que está sujeito o infrator e o(s) respectivo(s) preceito(s) legal(s) que autoriza a sua imposição; e (v) a assinatura da autoridade responsável (artigo 12).

Além disso, a Lei estabelece que o auto de infração será lavrado com base no auto de constatação e nos demais elementos do processo, pelo servidor ou órgão próprio do





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

Instituto Estadual do Ambiente – INEA ou, quando assim estabelecido em Regulamento, pelo órgão próprio ou pelo titular da Secretaria de Estado do Ambiente (artigo 13).

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, destacam-se as regras estabelecidas no Decreto Estadual nº41.628/2009 com as alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 46.037/2017. Contudo, tendo em vista que os atos que compõe o presente processo foram praticados na vigência do Decreto 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos seguintes termos:

Art. 60- A atividade de fiscalização ambiental do Instituto, consistente no controle da poluição, mediante a adoção de medidas de polícia e cautelares, lavratura de autos de constatação e autos de infração será exercida pelos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e pelos demais servidores indicados pelo Regimento Interno.

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

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

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

Art. 62- As impugnações apresentadas, no prazo de 15 dias contados da intimação, contra os autos de infração serão apreciadas e decididas:

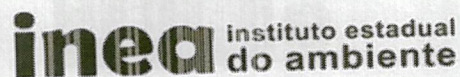
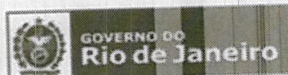
I - pelo Vice-Presidente, no caso dos autos de infração lavrados no caso de imposição de advertência, multas e apreensão;

II - pelo Conselho Diretor, no caso dos autos de infração lavrados no caso de imposição de destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, suspensão parcial ou total das atividades, interdição do estabelecimento e restritiva de direitos.

Art. 63- 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 Vice-Presidente;

II - pela CECA, no caso das decisões proferidas pelo Conselho Diretor.





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

Assim, considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que atos praticados no presente processo estão em consonância com a legislação em vigor.

2.3 – Da análise do recurso

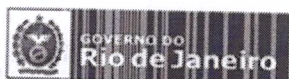
a) DA BOA FÉ OBJETIVA, PRINCÍPIO DA CONFIANÇA E VEDAÇÃO AO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO

A Recorrente afirma estar a administração pública padecendo de boa fé ao emitir o Auto de Infração COGEFISEA/00149448 que, em suas palavras *“representa a violação da boa fé objetiva, do princípio da confiança e da vedação ao comportamento contraditório ao Agente Público”* (fl. 123). Isso decorreria do fato, segundo esta, de que no momento de lavratura do TAC 07/17 *“foi reconhecida a existência de problemas cuja solução só vira após a conclusão das ações estabelecidas pelo TAC, razão pela qual as sanções administrativas de multas tiveram a sua exigibilidade suspensa até o cumprimento das medidas do TAC para, ao final, serem extintas ou reduzidas”* (fl. 123).

Pois bem. Passa-se agora para uma análise do acordo celebrado entre a Gás Verde S.A. e o Inea, por meio do TAC 07/17.

Como a própria Recorrente afirmou: *“A incorporação das penalidades de multa no bojo do TAC 07/17 foi resultado da convergência de entendimentos entre a Gás Verde e o Inea para garantir a efetividade da recuperação ambiental da área”*. (fl. 122)

Ora, tendo em vista que o instrumento do TAC trata-se de um acordo entre ambas as partes e que a Recorrente possuía ciência da lavratura do Auto de Constatação GELANICON/01014312 desde 23/03/2016 (fl. 17), não há que se falar em quebra no dever de boa fé objetiva ou conduta contraditória inerente ao negócio jurídico firmado com a Gás Verde.





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

Isso decorre do fato de que a Gás Verde concordou com os termos constantes na Cláusula 5.4 do TAC 07/2017 e que não haveria como incluir, na época, a multa aplicada decorrente do presente Auto de Constatação a este instrumento, tendo em vista que ainda não havia sido lavrado o Auto de Infração COGEFISEAI/00149448.

Com relação ao instrumento do TAC temos o que diz a Cláusula 5.4:

Cláusula Quinta – Das obrigações dos compromitentes.

5. Os compromitentes obrigam-se a:

5.4 – **Suspender, conforme disposto no caput do artigo 101 da Lei 3.467/00 até o cumprimento integral das obrigações assumidas pela COMPROMISSADA no presente TAC, a exigibilidade de pagamento, a exceção do valor expresso no item 4.5, das multas aplicadas por meio dos seguintes autos:**

- 5.4.1 – Auto de Infração nº COGEFISEAI/00145715;
- 5.4.2 – Auto de Infração nº COGEFISEAI/00145717;
- 5.4.3 – Auto de Infração nº COGEFISEAI/00145713;
- 5.4.4 – Auto de Infração nº COGEFISEAI/00137022;
- 5.4.5 – Auto de Infração nº COGEFISEAI/00145661.

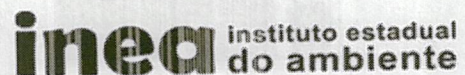
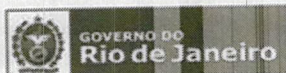
Além disso, a Cláusula Terceira do TAC 07/17 também elenca as condutas infracionais que o deram causa, não estando o presente Auto de Constatação disposto entre estas, como percebemos a seguir:

Cláusula Terceira – Sanções Aplicadas

3.1 As condutas infracionais a que deu causa a COMPROMISSADA consoante processos em referência, que ficam fazendo parte integrante deste, independentemente de transcrição, assim se caracterizam:

3.1.1 - Auto de Constatação nº GELSARCON/01009280 / Auto de Infração nº COGEFISEAI/00145715 - Infração: causar incômodo ou danos materiais à vizinhança através de poluição de corpo hídrico. Fundamentação: art. 97 da Lei Estadual nº 3.467/2000. Advertência;

3.1.2 - Auto de Constatação nº GELSARCON/01009281 / Auto de Infração nº COGEFISEAI/00145717 – Infração: causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora. Fundamentação: art. 61, da Lei Estadual nº 3.467/2000. Multa: R\$ 1.530.775,10;





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

3.1.3 - Auto de Constatação nº GELSARCON/01009277 / Auto de Infração nº COGEFISEAI/00145713 – Infração: descumprir, sem justo motivo, cronograma ajustado com o INEA para a realização de obras de melhoria na estação de tratamento de chorume – ETC. Fundamentação: art. 77, da Lei Estadual nº 3.467/2000. Multa: R\$ 2.941,83;

3.1.4 - Auto de Constatação nº GELSARCON/00002912 / Auto de Infração nº COGEFISEAI/00137022 – Infração: causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora. Fundamentação: art. 61, da Lei Estadual nº 3.467/2000. Multa: R\$ 5.500,00;

3.1.5 - Auto de Constatação nº COGEFISCON/4248 / Auto de Infração nº COGEFISEAI/00145661 – Infração: causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora, decorrente do lançamento de chorume no mangue e deste alcançando os corpos hídricos (Rio Sarapuí e Baía de Guanabara). Fundamentação: art. 61, da Lei Estadual nº 3.467/2000. Multa: R\$ 6.635.775,42,00;

3.3 – A exigibilidade das multas descritas no item 3.1 ficará suspensa, conforme disposto no *caput* do art. 101, da Lei Estadual nº 3.467/00, até o cumprimento integral das obrigações assumidas pela COMPROMISSADA no presente TAC.

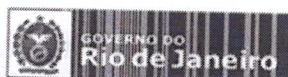
Ademais, a própria Lei 3.467/00, ao tratar da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, traz a possibilidade de lavratura de novos Autos de Infração, independente da celebração de TAC.

Tem-se, assim, o que determina o art. 101 § 2º da Lei 3.467/00, *in verbis*:

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.

(...)

§ 2º - A protocolização de pedido de celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental pelo infrator não suspende a apuração de infrações ambientais, nem a aplicação das sanções estabelecidas nesta Lei, nem o exime da responsabilidade de pagamento do respectivo passivo ambiental.





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

(...)

No que diz respeito a aplicação de sanções administrativas, temos o que averba Vladimir e Gilberto Passos de Freitas, citados por Édis Milaré: “O estudioso deverá, sempre que se deparar com a imposição de uma sanção administrativa, verificar se ela possui fundamento na lei, seja ela federal, estadual ou municipal.”¹

Nesses termos, verifica-se que a aplicação do Auto de Infração COGEFISEAI/00149448 além de ter base no art. 61 da Lei 3.467/00, tem, ainda, fundamento de existir concomitantemente à celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, de acordo com o art. 101, § 2º da Lei 3.467/00.

Retornando ao princípio da boa fé administrativa e ao subprincípio do *venire contra factum proprium*, salienta-se que não há que se falar em violação destes tendo em vista que a Recorrente sabia, no momento de assinatura do TAC 07/2017, quais multas estariam suspensas e quais Autos de Constatação deram causa a sua celebração. Assim, já que a realização de Termo de Ajustamento de Conduta é um ato discricionário da administração pública e que não impede a propositura de novas sanções, não há que se falar em inobservação destes princípios.

b) DA NÃO INCIDÊNCIA DO BIS IN IDEM

Outra alegação apresentada pela Recorrente faz menção ao Princípio do *non bis in idem*, ao qual esta sugere que o Auto de Constatação GELANICON/01614312, que deu origem ao presente Auto de Infração nº COGEFISEAI/00149448, aqui analisado, trata da mesma conduta que o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00145661, que tem base no art. 61 § 1, V e VII.

¹ Milaré, Édis. *Direito do Ambiente*. 9ª Edição revisada, atualizada e ampliada. 2014. Pag. 362.



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

Nesse sentido, alega a Recorrente que não poderia ser penalizada duas vezes pela mesma infração. Ademais, pugna pela extinção da multa aplicada ou, caso entendimento diverso, que seja incluída ao TAC 07/2017.

Dessa forma, cumpre esclarecer, inicialmente, o que seria o princípio do *non bis in idem* e como ficaria caracterizada a sua violação.

Destaca-se, desde logo, que o princípio de vedação ao *bis in idem* não possui previsão constitucional expressa, embora seja reconhecido, de modo implícito, como decorrência direta dos princípios da legalidade, da tipicidade e do devido processo legal no texto da Constituição Federal de 1988.

Consoante ressaltou Fábio Medina Osório, esse princípio "*está constitucionalmente conectado às garantias da legalidade, proporcionalidade e, fundamentalmente, devido processo legal, implicitamente presente, portanto, no texto da CF/88*". Pontua ainda que se trata "*de um problema de legalidade e, mais especialmente, de definir a aplicabilidade de uma norma em detrimento de outra, de uma punição que, uma vez incidente, afasta outra possível sanção*".²

No mesmo sentido, Guilherme Nucci pontua que a garantia do *non bis in idem* significa que "*ninguém deve ser processado e punido duas vezes pela prática da mesma infração penal*", ainda que venham a surgir novas provas.³ Aliás, vale ressaltar, que, para esse autor, tal garantia está prevista de modo implícito pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, cuja redação é a seguinte.

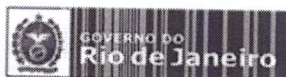
Artigo 8º. Garantias judiciais.

(...)

4. O acusado absolvido por sentença transitada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos.

² OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. pag. 271.

³ NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2008. pag. 84.





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

No entanto, não se pode afirmar que a garantia do *non bis in idem* impossibilite o legislador, ou quem lhe faça às vezes, de atribuir mais de uma sanção, administrativa ou não, a uma mesma conduta. Para Rafael Munhoz Mello, considera-se que:⁴

O princípio do *non bis in idem*, por outro lado, não veda ao legislador a possibilidade de atribuir mais de uma sanção administrativa a uma mesma conduta. Foi afirmado acima que a sanção que atende ao princípio da proporcionalidade é a prevista no ordenamento jurídico: o legislador, observadas as normas constitucionais, define as medidas sancionadoras adequadas e proporcionais para cada situação de fato. Se estabelece a lei formal múltiplas sanções para uma mesma conduta, são elas as sanções adequadas e proporcionais, não sendo sua aplicação ofensiva ao princípio do *non bis in idem*. (grifou-se)

Assim é que o princípio do *non bis in idem* também não impede a cumulação de sanções administrativas desde que haja proporcionalidade entre o ato praticado e suas consequências, proporcionalidade, esta, a ser aferida pelo legislador ou por quem lhe faça as vezes.⁵

Nada obsta, por certo, a cumulação de duas sanções administrativas referentes à mesma conduta. Ficaria caracterizado o *bis in idem* se existissem duas punições referentes à mesma infração.

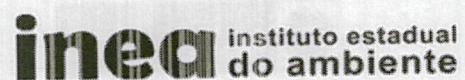
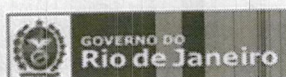
No caso em questão, percebe-se que o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00149448 (fl. 22), de 24/11/2016, estabeleceu a multa com base no artigo 61,⁶ caput, da Lei Estadual n. 3467/00, enquanto o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00145661, de 25/02/2016 (fl. 83), aplicou sanção com base no artigo 61 § 1º V e VI⁷ da Lei Estadual nº 3.467/00.

⁴ MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros. 2007. pag. 213.

⁵ Ibidem

⁶ Art. 61 da Lei 3.467/00: Art. 61 - Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora: Multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), ou multa diária.

⁷ Art. 61 § 1º V e VI: (...) § 1º - Incorre nas mesmas multas quem: (...) V - Lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos ou detritos, óleos ou substâncias oleosas em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou





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

Não ocorrendo, portanto, a violação ao princípio do *bis in idem*, já que não se configurou dupla punição ao mesmo ato infracional, tendo em vista que o art. 61 § 1º traz diferentes condutas que incorrem na mesma sanção que o art. 61 caput. Tem-se, assim, a violação a diferentes dispositivos da Lei estadual n. 3.467/00, o que exige, logicamente, a aplicação de Autos de Infração distintos.

Além disso, a constatação que deu origem ao Auto de Infração COGEFISEAI/00145661 possui data de ocorrência de 23/02/2016 às 20:30 horas, como podemos ver à fl. 83. Em contrapartida, a constatação que deu origem ao presente Auto de Infração (COGEFISEAI/00149448) possui data de ocorrência de 22/03/2016 às 14:20 hrs, conforme fl. 22, atestando, assim, que os Autos de Infração versam sobre fatos distintos, o que acaba por confirmar a não ocorrência do princípio do *bis in idem*.

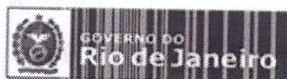
c) CONCEITO DE POLUIÇÃO E SUA APLICABILIDADE AO CASO CONCRETO

O art. 61 § 2º da Lei 3.467/00 afirma que “as multas e demais penalidades de que trata este artigo serão aplicadas após laudo técnico elaborado pelo órgão ambiental competente, identificando a dimensão do dano decorrente da infração”.

A Recorrente traz ainda que o parecer do Serviço de Impugnação aos Autos de Infração que indeferiu sua impugnação teria utilizado do conceito de poluição apresentado pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) que em seu art. 3º, III, a, diz que “Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...) III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) **prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população**”.

Assim, tendo em vista o Relatório de Vistoria nº GELANIRVT 755/16 (fls. 07/11) que constatou a evidência do extravasamento de chorume direto para o mangue, através do

regulamentos; VI - Deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.





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

desmonoramento do dique de argila implantado ao redor da lagoa cuja finalidade era de conter um volume maior de chorume e que tal intervenção, ainda, não havia sequer sido comunicada ao Inea (fl. 07) faz-se forçoso afirmar que tal relatório de vistoria possui presunção de legitimidade, como todos os atos da administração pública.

Assim, não há que se falar em “tornar letra morta” o art. 61 § 2º, tendo em vista que ficou evidenciada a degradação ambiental em questão, pelo laudo técnico apresentado que afirmou que **“no local era forte o cheiro de amônia, uma das substancias químicas presentes no chorume. Amônia, se inalada ou ingerida, pode levar um indivíduo a apresentar intoxicação. Além disso, a pessoa pode sentir irritação/ queimação nos olhos e na garganta”**. (fl. 08)

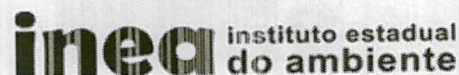
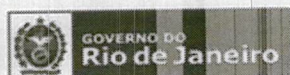
No tocante à legitimidade dos atos administrativos, especialmente dos laudos técnicos, decidiu o TRF 2 em apelação de nº 0019534-24.2001.4.02.5101:

DIREITO ADMINISTRATIVO. E PROCESSUAL CIVIL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. PRÓPRIO NACIONAL. CAMPO DE INSTRUÇÃO DE GERICINÓ. LEGITIMIDADE L AUDO. DESCABIMENTO DE PERDAS E DANOS. (...)

4. In casu, tal como em outras ações referentes à mesma área, e, à luz do laudo técnico elaborado pelo Ministério da Defesa, 5ª Divisão de Levantamento, percebe-se, nas plantas apresentadas, que a área em litígio situa-se em área pertencente à União Federal, uma vez que se encontra localizada dentro dos limites da antiga Fazenda do Engenho Novo da Piedade, que foi totalmente desapropriada em favor da União. **Por oportuno destaque-se que o referido laudo técnico, que inclui o levantamento topográfico da área em debate, é documento público, gozando, portanto, de presunção de legitimidade e veracidade**

ACÓR DÃO Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas: Decidem os membros da 5ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, d ar parcial provimento ao recurso, na forma do voto do Relator. Rio de Janeiro, ____ de ____ de 2017 (data do julgamento). ALCIDES MARTINS RIBEIRO FILHO Desembargador Federal Relator 2.

Dessa forma, levando-se em consideração que o Auto de Constatação foi devidamente acompanhado de relatório de vistoria que identificou a ilicitude tipificada





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

conforme o art. 61 da Lei 3.467/00 e que o mesmo possui presunção de legitimidade como qualquer ato administrativo, entende-se que o argumento da Recorrente não deve prosperar.

**d) DA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA:
RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA SUBJETIVA**

A Gás Verde S.A. alega ainda que “não há qualquer laudo que comprove que o extravasamento em questão ocorreu em níveis tais que, comparados com o status anterior da área – “o maior lixão da América Latina” – possa configurar a infração do art. 61 da Lei Estadual 3.467/00”.

Ora, apesar da legitimidade do relatório de vistoria já haver sido enfrentada neste parecer, temos que a empresa apresentou ainda laudos de análise das águas superficiais (fls. 141/156 e anexo 01), entre períodos anteriores e posteriores à constatação, nos quais sugere ser possível verificar que não houve qualquer alteração significativa na qualidade do corpo hídrico, o que por si só descaracterizaria o ilícito de poluição.

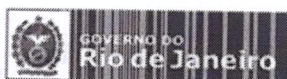
Com relação à responsabilidade administrativa ambiental, Hely Lopes Meirelles defende a regra da objetividade. Segundo ele “a multa administrativa é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator”.⁸

Com o advento da Lei 9.605/1998, o tema passou a ser objeto de maior atenção, verificando-se o posicionamento de **duas correntes distintas**. Elucida, então, Édis Milaré:⁹

Uma primeira corrente, ancorada no mito da **responsabilidade objetiva**, pioneiramente defendida por Hely Lopes Meirelles, aduz que quando a Lei 9.605/1998 se referiu à infração administrativa como toda ação ou omissão que viole as regras de uso, de gozo, promoção, proteção, recuperação do meio ambiente, não a condicionando a uma voluntariedade do sujeito que as violou, acabou por estabelecer, como regra geral, a teoria da responsabilidade objetiva no âmbito administrativo-ambiental. A culpa será exceção, nas hipóteses prefixadas no ordenamento. **Perfilham esse entendimento Paulo Affonso Leme Machado, Vladimir Passos de**

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 38.ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 206.

⁹ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 342.





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

Freitas, Joel Ilan Paciornik, Theo Marés, Flávio Dino e Nicolao Dino Neto.

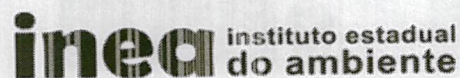
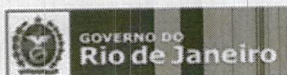
Em outra frente, sob a bandeira da **responsabilidade subjetiva**, pugna-se pela imprescindibilidade da culpa, lato sensu, como elemento necessário para a caracterização da infração administrativa, forte nas garantias expressas no art. 5º, LV e LVII, da CF, que asseguram aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a mais ampla defesa, além da presunção de inocência. De tal arte, admitir-se a responsabilidade objetiva do suposto infrator, in casu, equivaleria a tornar letra morta ditas garantias. **Entre os defensores desta corrente, encontramos Fábio Medina Osório, Heraldo Garcia Vitta, Ricardo Carneiro, Edilson Pereira Nobre Júnior, Daniel Ferreira e Regis Fernandes de Oliveira.**

Com isso, conforme verificado, nota-se que o tema ainda é bastante controverso. Doutrina e jurisprudência apontam entendimentos conflituosos no tocante a natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental. Nesta linha de entendimento, Édis Milaré considera a responsabilidade administrativa ambiental informada pela teoria da culpa presumida. Verifica-se:

Nada discrepantes e fundadas ponderações, não se pode deixar de reconhecer que, se de um lado, a marca da objetividade pode ser entrevista na redação do art. 70, caput, da Lei 9.605/1998, na parte em que se satisfaz com o mero comportamento do administrado para ter por caracterizada a infração, de outro o tom subjetivista também dela desponta, quando se refere à ilicitude, elemento sabidamente estranho à teoria objetivista.

Realmente, parece defluir do teor do dispositivo como que um compósito de cores, a sugerir a ideia de um sistema híbrido entre a responsabilidade civil objetiva (que se contenta com o comportamento adverso aos regulamentos) e a responsabilidade penal subjetiva (que reclama a presença da ilicitude no comportamento).

Bem por isso, sempre nos pareceu que a melhor saída seria considerar a responsabilidade administrativa ambiental informada pela teoria da culpa presumida, (...), segundo as quais, configurando um comportamento em tese subsumível a uma proibição de norma ambiental, há de se presumir, juris tantum, a responsabilidade do suposto infrator, o qual poderá, pela inversão do ônus da prova, demonstrar sua não-culpa. Não se desincumbindo desse ônus, a presunção se transformará em certeza, ensejando a aplicação da sanção abstratamente considerada.





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

Da mesma forma, tal debate se estendeu ao longo do tempo no Superior Tribunal de Justiça que já entendeu, em primeiro momento, pela tese da responsabilidade objetiva, como apontou em decisão proferida no REsp 1277638/SC, de Relatoria do Ministro Humberto Martins, julgado em 07/05/2013:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. QUEIMADA. MULTA ADMINISTRATIVA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ART. 14, § 1º, DA LEI N. 6.398/1981. DANO AO MEIO AMBIENTE. NEXO CAUSAL. VERIFICAÇÃO. REEXAME DE PROVA. SÚMULA N. 7/STJ.

1. A responsabilidade é objetiva; dispensa-se portanto a comprovação de culpa, entretanto há de se constatar o nexo causal entre a ação ou omissão e o dano causado, para configurar a responsabilidade.

2. A Corte de origem, com espeque no contexto fático dos autos, afastou a multa administrativa. Incidência da Súmula 7/STJ.

Agravo regimental improvido.

Entretanto, em acórdão recente, tem-se que este Tribunal alterou seu entendimento optando pela tese da subjetividade, como pode-se perceber do acórdão proferido em 16 de agosto de 2016, em sede de Recurso Especial (1.401.500 - PR), cujo Relator é o Exmo. Ministro Herman Benjamin:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. EXPLOSÃO DE NAVIO NA BAÍA DE PARANAGUÁ (NAVIO "VICUNA"). VAZAMENTO DE METANOL E ÓLEOS COMBUSTÍVEIS. OCORRÊNCIA DE GRAVES DANOS AMBIENTAIS. AUTUAÇÃO PELO INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ (IAP) DA EMPRESA QUE IMPORTOU O PRODUTO "METANOL". ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO. OCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO PELO TRIBUNAL A QUO. QUESTÃO RELEVANTE PARA A SOLUÇÃO DA LIDE.

1. Tratam os presentes autos de: a) em 2004 a empresa ora recorrente celebrou contrato internacional de importação de certa quantidade da substância química metanol com a empresa Methanexchile Limited. O produto foi transportado pelo navio Vicuna até o Porto de Paranaguá, e o desembarque começou a ser feito no píer da Cattalini Terminais Marítimos Ltda., quando ocorreram duas explosões no interior da embarcação, as quais provocaram incêndio de grandes proporções e resultaram em danos ambientais ocasionados pelo derrame de óleos e metanol nas águas da Baía de Paranaguá; b) em razão do acidente, o Instituto recorrido autuou e multa a empresa recorrente no valor de R\$ 12.351.500,00 (doze milhões, trezentos e





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

cinquenta e um mil e quinhentos reais) por meio do Auto de Infração 55.908; c) o Tribunal de origem consignou que "a responsabilidade do poluidor por danos ao meio ambiente é objetiva e decorre do risco gerado pela atividade potencialmente nociva ao bem ambiental. Nesses termos, tal responsabilidade independe de culpa, admitindo-se como responsável mesmo aquele que auferir indiretamente lucro com o risco criado" e que "o artigo 25, § 1º, VI, da Lei 9.966/2000 estabelece expressamente a responsabilidade do 'proprietário da carga' quanto ao derramamento de efluentes no transporte marítimo", mantendo a Sentença e desprovendo o recurso de Apelação.

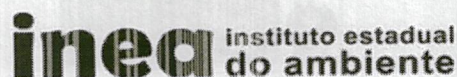
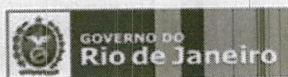
2. A insurgente opôs Embargos de Declaração com intuito de provocar a manifestação sobre o fato de que os presentes autos não tratam de responsabilidade ambiental civil, que seria objetiva, mas sim de responsabilidade ambiental administrativa, que exige a demonstração de culpa ante sua natureza subjetiva. Entretanto, não houve manifestação expressa quanto ao pedido da recorrente.

3. Cabe esclarecer que, no Direito brasileiro e de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, proprietário ou administrador da área degradada, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura* e do favor *debilis*.

4. **Todavia, os presentes autos tratam de questão diversa, a saber a natureza da responsabilidade administrativa ambiental, bem como a demonstração de existência ou não de culpa, já que a controvérsia é referente ao cabimento ou não de multa administrativa.**

5. Sendo assim, o STJ possui jurisprudência no sentido de que, "tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador" (AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 7.10.2015).

6. **"Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano".** (REsp 1.251.697/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.4.2012).





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

Porém, como afirma Édis Milaré, “não se exige, de plano, já no auto de infração, demonstração dos contornos da ação culposa. Para a administração, basta a presença de indícios da violação do dever de cuidado, cabendo ao infrator comprovar a falta do elemento subjetivo ou invalidar o juízo indiciário da infração”.¹⁰

Nesse sentido, adota-se aqui o entendimento recente do STJ que entendeu pela subjetividade da responsabilidade administrativa.

Contudo, vale afirmar que não é competência desta Procuradoria realizar a análise de laudos técnicos, competência essa que fica delegada à área técnica desta Instituição. Sugerimos, nessa tangente, que os laudos apresentados pela Recorrente sejam analisados e que a área técnica deste Instituto se manifeste com relação a manutenção da presente autuação.

No entanto, independente desta informação, pode-se afirmar que não há que se falar em comprovação da responsabilidade da Gás Verde S.A. de que o extravasamento em questão “ocorreu em níveis tais que, comparados com o status anterior da área – “o maior lixo da América Latina” – possa configurar a infração do art. 61 da Lei Estadual 3.467/00”, tendo em vista que a obrigação de restauração ambiental é obrigação *propter rem*, que acompanha o bem imóvel, independente de quem é seu proprietário atual.

Entendimento esse já consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça e recentemente sumulado por meio da Súmula 623, *in verbis*:

Súmula 623: As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor.

Assim, não se têm dúvidas acerca da responsabilidade do proprietário de uma área que esteja com passivo ambiental para proceder com sua recuperação. O mesmo é solidariamente responsável junto ao real causador da referida contaminação, mesmo sem ter

¹⁰ Milaré, Édis. *Direito do Ambiente*. 9ª Edição revisada, atualizada e ampliada. 2014. Pag. 349.



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

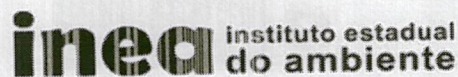
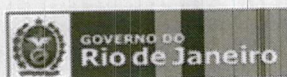
qualquer responsabilidade pelo resultado. Salientamos ainda que a obrigação *propter rem* já foi reiteradamente reafirmada por esta procuradoria em diversos pareceres, como os MCC 16/2013, RAO 8/2015, GTA 35/2016 e GTA 87/2016, por exemplo.

Dessa forma, tendo em vista que não constam nos autos deste p. administrativo análise do estudo (doc 01) apresentado pela Recorrente, entende-se que caso a área técnica do Inea continue a concluir pela configuração do dano ambiental, após sua análise, opinamos pelo não acolhimento do argumento apresentado, pelas razões acima expostas.

e) DO PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA E MAJORAÇÃO DA MULTA

Sobre a majoração do valor da multa e a suposta violação do princípio da ampla defesa, cumpre ressaltar, primeiramente, 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. 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. Sendo assim, limitar-se aqui, pois, a expor a possibilidade jurídica de aplicar a multa em questão, não apresentando, nessa toada, sugestão de decisão, já que esta abarca um juízo de conveniência e oportunidade, que exorbita o campo de análise puramente legal.

Cumpre ressaltar, primeiramente, que consta no relatório de vistoria detalhadamente a descrição da infração ambiental e a disposição do chorume de forma inadequada, conforme fls. 7-9, como também a apresentação de ficha de atenuantes e agravantes da Lei nº 3.467/00 referente ao Auto de Constatação, fl. 06. Na fl. 21 há ainda descrição detalhada da infração, seu enquadramento, reincidência, como também os agravantes que levaram à fixação do valor em questão, sendo apresentado também o fator de cálculo, onde pode-se concluir que não pode prosperar a alegação de que deixou este Douto Instituto de apresentar substrato fático que justificasse a aplicação da multa.





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

Nesse sentido, entende-se que, no que concerne à análise jurídica, o presente argumento de que “o Inea não apresentou motivação calcada nas peculiaridades do caso concreto que justifique a imposição do valor da multa ora impugnada” não deve prosperar em consonância com os fatos apresentados acima.

**f) DA INCORPORAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO COGEFISEAI/00149448 NO
TAC 07/17**

Como visto anteriormente, o Termo de Ajustamento de Conduta é um ato discricionário da administração pública, representado por meio de um acordo realizado entre o Órgão Ambiental e o Infrator que tem como base legal o art. 101 da Lei 3.467/00 que diz que:

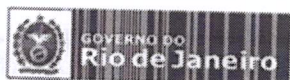
As multas aplicadas com base nesta Lei poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, obrigando-se o infrator à adoção de medidas específicas para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

No estado do Rio de Janeiro, a celebração de TAC's é regida pela Norma Técnica **NA-5.001.R-0** – Norma Para Elaboração e Controle de Termo de Ajustamento de Conduta – que diz em seu item 6.7, que:

6.7 O TAC somente poderá ser alterado por escrito, devidamente fundamentado e justificado, mediante a celebração de Termo Aditivo, cujas vias serão do mesmo número de signatários do termo inicial.

Dessa forma, sugere-se que o presente processo seja, ao final, caso seja de interesse desta Autarquia, encaminhado ao Secretário do Meio Ambiente¹¹ para que se

¹¹ Conforme o art. 101 da Lei 3.467/00.





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

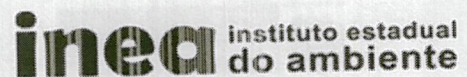
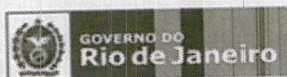
manifeste em relação à inclusão deste Auto de Infração ao TAC 07/17, mediante termo aditivo, devendo ainda ser ajustado o valor do mesmo para que contemple a presente multa e que sejam realizadas as compensações ambientais necessárias ao caso.

Por fim, observado que os atos emanados neste procedimento administrativo encontram-se em conformidade com a legislação pertinente, não havendo qualquer nulidade em evidência, o que demandaria o exercício da autotutela administrativa, conclui-se pelo **indeferimento** do recurso.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) O recurso é cabível e tempestivo, haja vista estar em consonância com o prazo fixado no artigo 25 da Lei Estadual nº 3.467/2000;
- (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;
- (iii) As alegações da autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao artigo 61 da Lei estadual nº 3.467/2000, não logrando êxito em comprovar suas alegações;
- (iv) Sugere-se que o presente processo seja, ao final, caso seja de interesse desta Autarquia, encaminhado ao Secretário do Meio Ambiente para que se manifeste em relação à inclusão deste Auto de Infração ao TAC 07/17





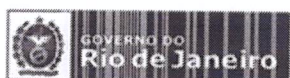
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

- (v) Por fim, consigna-se a competência exclusiva do Conselho Diretor para decidir a questão posta, avultando que o parecer emanado por esta Procuradoria tem caráter opinativo e, portanto, não gera vinculação.

Destarte, entende-se pelo não conhecimento do recurso, eis que cabível e tempestivo, opinando, no mérito, por seu indeferimento.

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


Juliana Chermont Pessoa Lopes
Assessora Jurídica/ ID: 509599-3
GEDAM / Procuradoria do INEA





DEPARTMENT OF JUSTICE
FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION
WASHINGTON, D. C. 20535

TO : DIRECTOR, FBI (100-1) FROM : SAC, NEW YORK (100-1) (P)
SUBJECT: [REDACTED] (C)
RE: [REDACTED]

Enclosed for the Bureau are two copies of a letterhead memorandum (LHM) dated and captioned as above, and one copy of a memorandum dated and captioned as above.

Very truly yours,
[Signature]

Special Agent in Charge
New York Office
Enclosure

100-1

100-1

100-1



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

VISTO

APROVO o Parecer nº 01/2019- JC, que opinou pelo não conhecimento do recurso administrativo interposto pela GÁS VERDE S.A., eis que cabível e tempestivo e, no seu mérito, por seu indeferimento.

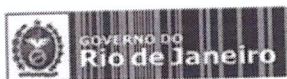
Devolva-se à **GELANI**, para adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 16 de janeiro 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

