



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, 03 de abril de 2019.

Parecer nº17/2019 - ABA<sup>1</sup>

Ref.: Processo: E-07/002.10587/2016

Reexame das conclusões exaradas no Parecer JC nº 13/2018, que analisou a legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Encaminhamento de cópia dos autos ao IBAMA. Observância do Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02. Competência supletiva do INEA em caso de omissão do ente federal. Improcedência do argumento de fato de terceiro. Reparação do dano. Responsabilidade objetiva. Possibilidade de firmar Termo de Ajustamento de Conduta.

## I. RELATÓRIO

### 1.1 – Histórico do processo

Inicialmente, cumpre mencionar que esta Procuradoria já se manifestou acerca do recurso apresentado pela Autuada, através do Parecer JC nº 13/2018 (fls. 197/202), conforme estabelece o art. 33, inciso III<sup>2</sup>, da Lei Estadual nº 41.628/09, que dispõe sobre a

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

<sup>2</sup> Art. 33. Será obrigatória a consulta à Procuradoria do INEA nas seguintes hipóteses:



**inea** instituto estadual  
do ambiente



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

estrutura organizacional do INEA. Contudo, considerando o entendimento do Conselho Diretor sobre eventual continuidade do rito, com indeferimento do recurso, o presente processo administrativo foi devolvido à Procuradoria a fim de que se manifeste novamente.

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de PETROBRAS TRANSPORTE S/A, imposta com fundamento no art. 96 da Lei Estadual nº 3.467/2000, por “poluir a água ou solo por vazamento de óleo ou outros hidrocarbonetos, conforme Relatório de Vistoria SOPEA N° 3000110/2016” (Auto de Infração nº COGEFISEAI/00148837 - fl. 18).

O processo tem início com a emissão, em 25/08/2016, do Auto de Constatação nº SOPEACON/01015255 (fl. 04), lavrado com base no relatório de emergência SOPEA RV nº 300110/2016, em que se constatou a contaminação da vegetação, do solo, da atmosfera e do curso hídrico por água/nafta, devido à perfuração do politudo, por conta de tentativa de furto (fls. 05-10).

Em seguida, com base no mencionado Auto de Constatação, foi emitido Auto de Infração nº COGEFISEAI/00148837 (fl. 18), em 11/09/2017, por meio do qual foi aplicada a sanção de “Multa Simples” no valor de R\$983.488,83 (novecentos e oitenta e três e quatrocentos e oitenta e oito reais e oitenta e três centavos).

Notificada acerca da lavratura do Auto de Infração, em 03/10/2017 (fl. 18 v.), a Autuada interpôs tempestivamente a sua impugnação, em 18/10/2017 (fls. 21-144).

Em 05/02/2018, a Autuada recebeu a Notificação COGEFISNOT/01088537 (fl. 161), a qual informou acerca do indeferimento da impugnação apresentada e concedeu o prazo de 15 (quinze) dias para interposição de defesa, que foi apresentada tempestivamente no dia 15/02/2018 (fls. 166/184).

Em 19/10/2018, esta Procuradoria do INEA se manifestou sobre o referido recurso, por meio do Parecer JC nº 13/2018 (fls. 197/202), entendendo: (i) pela improcedência do

(...)

III – impugnações e recursos contra autos de infração, submetidos ao Conselho Diretor para julgamento.





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

argumento defensivo de fato de terceiro, pois o recorrente não apresentou qualquer documento que comprovasse a tentativa de furto, sendo esta mera alegação; (ii) pela procedência do argumento de incompetência do INEA e, conseqüentemente, para anulação do Auto de Infração nº COGEFISEAI/00148837, em razão da (a) competência da União, na forma do art. 17, da LC140/2011, e (b) diante da inexistência de hipótese de instauração de competência supletiva estadual por omissão de entidades federais, consoante regramento estabelecido no art. 15, da mesma Lei.

Ato contínuo, em 22/01/2019, o presente processo foi encaminhado ao CONDIR, para conhecimento e deliberação do recurso apresentado. Com efeito, em 23/01/2019, no bojo da 414ª Reunião Ordinária de Assuntos Gerais do CONDIR, o Diretor Adjunto da DIPOSI retirou o feito de pauta, tendo em vista o entendimento do Conselho Diretor sobre eventual continuidade do rito, com indeferimento do recurso (fl. 216).

Diante disso, o procedimento foi devolvido a esta Procuradoria para reavaliação a partir da posição exposta pelo Conselho.

## II. DA FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 - Das preliminares

#### **2.1.1 – Da competência do INEA para aplicação do Auto de infração**

O procedimento foi devolvido ao INEA para reavaliação das conclusões anteriormente esposadas no Parecer JC nº 13/2018. Uma das conclusões do referido Parecer foi de que o recurso da Autuada para anular o Auto de Infração seria procedente em razão da incompetência do INEA para o exercício da atividade sancionatória (fl. 197/201). Nesse sentido, concluiu-se anteriormente que:

- (i) É de se reconhecer, assim, o dever de observância à disciplina da LC140/2011 na definição do ente federativo competente para o exercício do poder de polícia sancionatório no caso em comento, o que, como visto, fixa, de fato, a competência em questão para a União, na forma do art. 17, LC140/2011;





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

- (ii) Desta feita, por todo o exposto, sugerimos o deferimento do recurso administrativo, para anulação do Auto de Infração nº COGEFISEAI/00148837, por incompetência desse Instituto;
- (iii) Por conseguinte, sugerimos a extração de cópia integral dos autos para remessa ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), para adoção por este das providências cabíveis;
- (iv) Ainda, registramos entender pela possibilidade, imediatamente depois de ultimada a remessa dos autos ao IBAMA, do arquivamento dos autos, na forma do art. 50, Lei 5.427/2009, considerando inexistir hipótese de instauração de competência supletiva estadual por omissão de entidades federais, consoante regramento estabelecido no art. 15, LC 140/2011.

O tema da repartição de competência executiva em matéria ambiental, especialmente no que tange ao exercício do poder de polícia correlato, já encontra profunda análise jurídica promovida pelo órgão central do sistema jurídico do Estado do Rio de Janeiro, a Procuradoria Geral do Estado.

Trata-se do Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02, de lavra do i. Procurador do Estado Dr. Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas, com visto exarado pela i. Procuradora-Geral do Estado, em agosto de 2013.

Vale esclarecer que, nos termos do art. 23, da CRFB/88, a competência executiva em matéria ambiental é uma competência comum, atribuída genericamente a todos os entes federativos. Contudo, tal assertiva não autoriza o entendimento de que a competência em análise deveria ser reconhecida, concomitantemente, a todos os entes federativos, sob pena de ferir o princípio do *non bis in idem*. Conforme bem explicado no Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02:

10. Por outro lado, a **sobreposição de competências causa sim problemas graves em outras áreas, em especial em matéria de licenciamento e de aplicação de sanções.** (...) Na mesma linha a possibilidade de alguém ser duplamente sancionado pela mesma hipótese de incidência, por entes diferentes, pode levar a violações de princípios fundamentais que regem toda a atividade sancionadora do estado, como aquele que veda o chamado *bis in idem*.  
(grifou-se)





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

Nesse contexto, a Lei Complementar 140/2011 buscou regulamentar as competências comuns previstas nos incisos III, VI e VII do art. 23 da CF/88. O Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02 apresenta os seguintes esclarecimentos acerca do regramento próprio estabelecido na LC para o exercício de atribuições incompatíveis com a sobreposição de competências:

22. A Lei Complementar 140, a nosso ver de maneira bastante feliz, classificou os elementos do conjunto de competências ambientais em atribuições: (i) originárias (aquelas praticadas – art. 2º, II, da Lei – pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições) e (ii) supletivas (definidas como a atuação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo *originariamente* detentor das atribuições, nas hipóteses definidas na Lei Complementar, hipóteses que se resumem basicamente às situações em que o órgão originariamente não quer ou não tem capacidade para atuar).

*In casu*, interessa analisar a competência para o exercício do poder de polícia em matéria ambiental, que pode ser decomposto nas atribuições: (i) de fiscalização; e (ii) de aplicar sanções. Segundo o Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02:

27. Também é importante registrar que a LC 140 faz claramente uma distinção entre a atribuição para *fiscalizar* e a atribuição para aplicar sanções.

28. Importante fiscalizar que a atividade de fiscalização inclui (em regra): (i) o poder de entrada e permanência em estabelecimentos públicos ou privados; (ii) o poder de obter informações relativas a projetos, instalações, dependências e demais unidades do estabelecimento sob inspeção (respeitando o sigilo industrial); (iii) o poder de inspecionar tais estabelecimentos e (por expressa indicação do § 2º do art. 17, se isso já não estivesse implícito), (iv) o poder de, *caso constatada iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental*, determinar (inclusive, se for necessário, sem prévia oitiva dos interessados) medidas (acauteladoras, cautelares, de polícia) para evitar a degradação, fazer cessá-la ou mitigá-la 'comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis'.

29. Já a **sanção visa a punir alguém por algo que já aconteceu e, inquestionavelmente, pressupõe prévia defesa e instrução processual.**

(grifou-se)





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

Nesse contexto, não se pode olvidar que, enquanto a atribuição fiscalizatória é conferida a todos os entes federativos indistintamente, a atribuição sancionatória deve obediência ao regramento das competências originárias e supletivas da Lei Complementar 140/2011, conforme definições previstas no art. 2º e parâmetros estabelecidos no art. 17 e seus parágrafos.

No presente caso, observa-se que a atuação inicial do INEA, consubstanciada na emissão do relato técnico de fls. 05-10, correspondeu a uma atuação fiscalizatória indiscutivelmente inserida nas suas competências legais. Trata-se da competência comum distribuída indistintamente para todos os entes federados para a proteção do meio ambiente.

No entanto, forçoso reconhecer que, em relação aos demais atos que compõem o presente expediente, por corresponderem a uma atuação sancionatória, são submetidos a um regramento próprio pela LC 140/2011.

Como cediço, a LC140/2011 estabelece uma vinculação entre a competência para o licenciamento ambiental de uma atividade e para o exercício do poder de polícia sancionatório correspondente. Segundo o Parecer supracitado:

25. Pois bem, o primeiro ponto que merece registro é que a LC 140 – *mais uma vez almejando segurança jurídica* – **vinculou a competência para multar à competência para licenciar**. Ou, em outras palavras, afirmou: quem licencia uma atividade é quem pode aplicar sanções caso o responsável pela mesma atividade pratique infrações administrativas ambientais. Esta não era a única solução possível, mas, a nosso ver, é uma solução perfeitamente compatível com a Constituição.

26. Ademais, o art. 17 deixa muito claro que, *'a priori'*, só um ente tem atribuição originária para multar (**os demais só poderão multar se ocorrer algum dos fatores que justificam sua atuação em caráter supletivo**).

(grifou-se)

Logo, no presente caso, mostra-se indispensável a análise de quem seria o ente competente para promover o licenciamento ambiental das atividades desenvolvidas pela Autuada, pois a ele seria atribuída a respectiva competência sancionatória precípua. Tal questão é preliminar a quaisquer outras ora analisadas.





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

Conforme registrado no Parecer JC nº 13/2018, observa-se que o ente competente em questão seria a União, já que a Autuada apresentou cópia de licença ambiental emitida pelo IBAMA (fls. 185-188). Por conta disso, concluiu-se pela incompetência do INEA para a lavratura do Auto de Infração e, conseqüentemente, pela procedência do recurso para anular o ato administrativo sancionatório.

No entanto, é possível que o INEA se torne competente para concluir o presente processo administrativo, na hipótese de se configurar a competência ambiental supletiva. Tal hipótese é possível caso se configure a competência ambiental supletiva. Mais uma vez, insta citar o Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02:

51. Em primeiro lugar reafirmamos o entendimento de que a Lei pressupõe a existência de um ente *precipua*mente competente. Assim, temos que averiguar quando é que um ente supletivamente competente passa a ser o competente em primeiro lugar e, ademais, temos que verificar se esta assunção é temporária ou não.

52. Pois bem, entendemos que **um ente originariamente competente só perde esta competência em uma das três situações: (i) quando, instado a agir, continua omissivo; (ii) quando manifestamente não pode agir (não tem lei sobre o tema ou não dispõe de órgão para apurar, por exemplo) ou (iii) quando expressamente afirma que não pode agir inclusive quando pede a atuação de outro ente.**

53. A segunda hipótese deve ser reservada aos casos de flagrante e inquestionável falta de condições. A terceira depende de manifestação de vontade. Resta então tratar da 1ª hipótese.

54. Ora, esta, a nosso ver, pressupõe dois elementos: (i) inequívoca ciência do órgão originariamente interessado quanto à existência de fato que em tese caracteriza infração administrativa ambiental e que lhe cabe apurar e (ii) decurso de prazo (minimamente suficiente para caracterizar a omissão) sem que o processo administrativo sancionador seja iniciado. Que prazo é esse é impossível de fixar com certeza, mas, utilizando-se por analogia dos prazos adotados pelas leis de processo administrativo federal a estadual para tomada de decisão, podemos afirmar, com segurança, que sessenta dias mais um é suficiente para caracterizar a omissão administrativa.

(grifou-se)

Nesse sentido, mostra-se possível a configuração de competência supletiva do Estado. Assim, merece reparo o parecer anterior (Parecer JC nº 13/2018), pois não há ainda





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

que se falar em anulação do Auto de Infração, uma vez que o cometimento da infração nem mesmo foi levado ao conhecimento do órgão que licenciou a atividade - qual seja, IBAMA. Em razão disso, deve-se remeter cópia integral dos presentes autos ao ente federal e aguardar eventual necessidade de exercício da competência supletiva do Estado em caso de omissão por parte da União.

Desta feita, em observância ao Parecer nº 01/13-RTAM-PG2 e ao visto exarado a esse pela Exma. Procuradora-Geral do Estado<sup>3</sup>, **sugere-se a imediata suspensão da tramitação do presente expediente, bem como:**

(i) A remessa de cópia integral dos presentes autos ao IBAMA, para adoção das providências sancionatórias que entender cabíveis, com solicitação de informação quanto à instauração por aquele ente federal de processo administrativo sancionador, no prazo de 60 (sessenta) dias;

(ii) Em havendo instauração do procedimento administrativo sancionador pertinente pelo ente federal no referido prazo, sugerimos seja promovido o arquivamento do presente expediente;

(iii) Caso contrário, decorridos 61 (sessenta e um) dias sem que processo administrativo sancionador seja iniciado pelo ente federal, sugerimos seja mantida a marcha procedimental dos presentes autos (inaugurando a competência supletiva do INEA), com ratificação (implícita) dos atos praticados anteriormente por esse Instituto, para que haja prosseguimento no trâmite do expediente, com observância do aduzido anteriormente no presente parecer jurídico.

<sup>3</sup> “(...) (III) a 3ª conclusão (‘o art. 17, §3º, da LC nº 140/2011, deve ser interpretado à luz da Constituição Federal, no sentido de que o auto de infração lavrado pelo ente precipuamente competente prevalece apenas no caso de não existir decisão administrativa de mérito nos autos de procedimento administrativo insaturado por outro ente federativo, evitando-se gastos públicos e atuações ineficientes que seriam obstadas por autos de infração posteriores’) merece aprovação, desde que fixado o entendimento de que o exercício da atribuição supletiva pressupõe inequívoca ciência do órgão originariamente interessado quanto à existência de fato que em tese caracteriza infração administrativa ambiental (e que lhe cabia apurar) e decurso do prazo de sessenta e um dias sem que o processo administrativo sancionador seja iniciado ou, alternativamente, que seja manifesta a incapacidade do ente atuar ou que este tenha expressamente pedido a atuação do Estado”.







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 responsabilidade subjetiva e do fato de terceiro

Em sua defesa, sustentou a Autuada que a infração ambiental verificada pelos fiscais ambientais resultou de um fato de terceiro, isto é, da tentativa de furto de combustível na linha do ORBEL 1. Em análise desse argumento, a conclusão do Parecer JC nº 13/2018 foi pela improcedência do aduzido; confira-se:

No caso em apreço **o Recorrente não apresentou qualquer documento que comprovasse o argumento acerca da tentativa de furto, sendo esta mera alegação.** Além disso, o art. 18 da Lei 3.465/00 diz que: “Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto no Art. 19 desta lei.”  
(grifou-se)

Inicialmente, cumpre trazer dois julgados do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a responsabilidade administrativa ambiental possui caráter subjetivo; veja-se:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. DANO AMBIENTAL. ACIDENTE NO TRANSPORTE DE ÓLEO DIESEL. IMPOSIÇÃO DE MULTA AO PROPRIETÁRIO DA CARGA. IMPOSSIBILIDADE. TERCEIRO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA.

I - A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes ao deslinde da controvérsia de modo integral e adequado, apenas não adotando a tese vertida pela parte ora agravante. Inexistência de omissão.

II - A responsabilidade civil ambiental é objetiva; **porém, 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.**

III - Agravo regimental provido.

(AgRg no AREsp 62.584/RJ, Relator Ministro SÉRGIO KUKINA, rel. p/ acórdão ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 18/6/15, DJe 07/10/15) (Grifei)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ARGUMENTOS SUSCITADOS NAS CONTRARRAZÕES. MANIFESTAÇÃO. DESNECESSIDADE. DANO



**inea** instituto estadual  
do ambiente



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

AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. RESPONSABILIDADE  
ADMINISTRATIVA. CARÁTER SUBJETIVO.

(...)

3. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que a responsabilidade administrativa ambiental tem caráter subjetivo, exigindo-se a demonstração de dolo ou culpa e do nexso causal entre conduta e dano. Precedentes.

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp 826046/SC, Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/02/2018, DJe 05/04/2018)

(grifou-se)

É bem verdade que a responsabilidade por infração administrativa ambiental possui natureza subjetiva, exigindo-se a demonstração de dolo ou culpa, além do nexso causal. Assim, poderia o Autuado sustentar em sua defesa fato de terceiro apto ao afastamento do nexso de causalidade ensejador da responsabilidade.

Contudo, deve-se pontuar que o Auto de Infração é ato administrativo que goza do atributo de veracidade das informações nele contido. Nesses termos, **caberia ao Autuado o ônus de provar que a conduta infracional teria sido cometida por terceiros**. Nesse sentido, insta ressaltar o art. 18, da Lei Estadual nº 3.467/2000, que estabelece que “cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado”.

Assim, em que pese a afirmação da Recorrente de que “o vazamento em questão decorreu de prática delituosa, da qual a Transpetro é vítima” (fl. 168), **a Autuada não trouxe aos autos registro de ocorrência em Delegacia de Polícia ou qualquer prova capaz de comprovar o alegado furto de combustível, razão pela qual não há como se falar em declaração de nulidade do Auto de Infração.**

Pelo exposto, não há reparo necessário na conclusão anterior do Parecer JC nº 13/2018.





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

### 2.2.2 – Da responsabilidade objetiva de reparação do dano ambiental

Em que pesem as regras expostas acima sobre responsabilização subjetiva no âmbito administrativo, vale ressaltar que é de *natureza objetiva* a obrigação de reparação do dano ambiental, obrigação essa inserida no contexto da *responsabilidade civil*. Portanto, a Autuada é obrigada a reparar o dano ambiental independentemente de o mesmo advir de uma ação de terceiro. Contudo, é imperioso ressaltar que a área técnica do INEA deve analisar, primeiramente, se a Autuada já não tomou todas as medidas reparadoras do dano ambiental no âmbito deste processo administrativo. Caso positivo, não é mais necessário exigir da Autuada responsabilização no âmbito civil.

Feita essa ressalva, vale citar julgado do STJ que reflete o entendimento consolidado da corte superior no sentido de a responsabilidade por dano ambiental ser objetiva:

PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. JUNTADA DO VOTO VENCEDOR. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. NÃO OCORRÊNCIA DE OMISSÃO. DANO AMBIENTAL. ROMPIMENTO DO POLIDUTO "OLAPA". TEORIA DO RISCO INTEGRAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA PETROBRAS. DANOS EXTRAPATRIMONIAIS CONFIGURADOS. PROIBIÇÃO DA ATIVIDADE PESQUEIRA. APLICABILIDADE, AO CASO, DAS TESES DE DIREITO FIRMADAS NO RESP 1.114.398/PR (JULGADO PELO RITO DO ART. 543-C DO CPC). INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO.

(...)

2. No caso, a premissa vencedora do acórdão é a de que a **responsabilidade por dano ambiental é objetiva**, informada pela teoria do risco integral, tendo por pressuposto a existência de atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato que é fonte da obrigação de indenizar, de modo que, aquele que explora a atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela, por isso descabe a invocação, pelo responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil e, portanto, **irrelevante a discussão acerca da ausência de responsabilidade por culpa exclusiva de terceiro** ou pela ocorrência de força maior.



**inea** instituto estadual  
do ambiente



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

3. Embargos de declaração rejeitados, com imposição de multa de 1% sobre o valor da causa.

(EDcl no REsp 1346430 / PR, Relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 05/02/2013, DJe 14/02/2013)

(grifou-se)

Neste contexto, existe a possibilidade de a Autuada firmar um Termo de Ajustamento de Conduta para reparação do dano, seja com o IBAMA, órgão originariamente competente para impor sanções ambientais administrativas, seja com o INEA, órgão com competência supletiva para isso. A dúvida que surge é se as regras do art. 17 da LCP 140/2011 para evitar sobreposição de competências também se aplicam, na presente hipótese, ao contexto da responsabilidade civil. Entendemos que sim, pelos seguintes motivos:

(i) apesar de a reparação do dano ambiental estar inserida no âmbito da responsabilidade civil, essa responsabilização deverá estar pautada em um procedimento administrativo. Portanto, a regra do caput do art. 17 no sentido de o órgão responsável pelo licenciamento ser competente para instaurar processo administrativo de apuração de infrações à legislação ambiental também se aplica, *in casu*, ao procedimento administrativo para requisitar a reparação do dano; e

(ii) entender que o INEA tem atribuição, *in casu*, de responsabilizar a Autuada civilmente, sem necessidade de qualquer comunicação ao IBAMA, poderia gerar sobreposição de competências para aplicações de sanções. Isso estaria em flagrante conflito com a lógica do Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02 - bem como da LC 140/2011 -, que estabelece regras claras para evitar atuações administrativas que contrariem o bom senso, que sejam desarrazoadas e desproporcionais, e que gerem insegurança jurídica, *bis in idem* e ineficiência.

Feitas essas considerações, entendemos que a comunicação a ser feita pelo INEA ao IBAMA deve incluir a necessidade de a Autuada reparar os danos ambientais, obrigação essa que pode ser estipulada mediante Termo de Ajustamento de Conduta. Contudo,





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

conforme dito acima, é necessário que a área técnica do INEA analise, primeiramente, se a Autuada já não tomou todas as medidas reparadoras do dano ambiental no âmbito deste processo administrativo. Caso positivo, não é mais necessário exigir da Autuada responsabilização no âmbito civil e, conseqüentemente, incluir essa matéria na comunicação ao IBAMA.

Vale ressaltar que a Lei nº 13.655/2018 incluiu dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) garantindo a negociação para celebração de compromisso entre a administração pública e os interessados, com o objetivo de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, desde que presentes razões de relevante interesse geral e observada a legislação aplicável.

Inferre-se, nesse contexto, que a regra trazida pela nova lei para que o compromisso busque “solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais” possibilita concluir que a negociação do TAC é passível de concessões recíprocas. Ademais, o próprio TAC pressupõe a adoção de meios mais flexíveis e efetivos para cessar a degradação ambiental, recuperar e/ou compensar os danos causados, podendo, inclusive, haver prazos mais dilatados para o cumprimento das obrigações.

Ressalta-se que, ao firmar um TAC, o órgão tomador tem o dever de determinar como obrigação principal a reparação integral dos danos ocorridos. Não sendo possível a recuperação integral, deve-se utilizar, subsidiariamente, a indenização pecuniária ou a substituição por outro bem ambiental, visando à compensação ecológica. A reparação do bem lesado (seja restaurando e/ou compensando) é conditio *sine qua non* para a validade do termo de ajustamento de conduta, de modo que o interessado reconhece e se compromete a sanar integralmente as irregularidades de sua atividade.

### III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:





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

- (i) Merece reparos a conclusão anterior de anulação do Auto de Infração. Tendo em vista a informação nos autos de que o licenciamento ambiental da atividade foi realizado pelo IBAMA, sugere-se a imediata suspensão da tramitação do presente expediente, bem como que:

(a) A remessa de cópia integral dos presentes autos ao aludido ente, para adoção das providências sancionatórias que entender cabíveis, com solicitação de informação quanto à instauração por aquele ente de processo administrativo sancionador, e, **caso necessário**, quanto à necessidade de reparação do dano ambiental, o que poderá ser feito mediante Termo de Ajustamento de Conduta, no prazo de 60 (sessenta) dias;

(b) Em havendo instauração do procedimento administrativo sancionador pertinente pelo ente no referido prazo (incluindo a responsabilização pela reparação do dano, caso necessário), sugerimos seja promovido o arquivamento do presente expediente, ou;

(c) Caso contrário, decorridos 61 (sessenta e um) dias sem que processo administrativo sancionador seja iniciado pelo ente competente (incluindo eventual necessidade de responsabilização pela reparação do dano), sugerimos seja mantida a marcha procedimental dos presentes autos (inaugurando a competência supletiva do INEA), com ratificação (implícita) dos atos praticados anteriormente por esse Instituto, para que haja prosseguimento no trâmite do expediente, com observância do aduzido anteriormente no presente parecer jurídico;






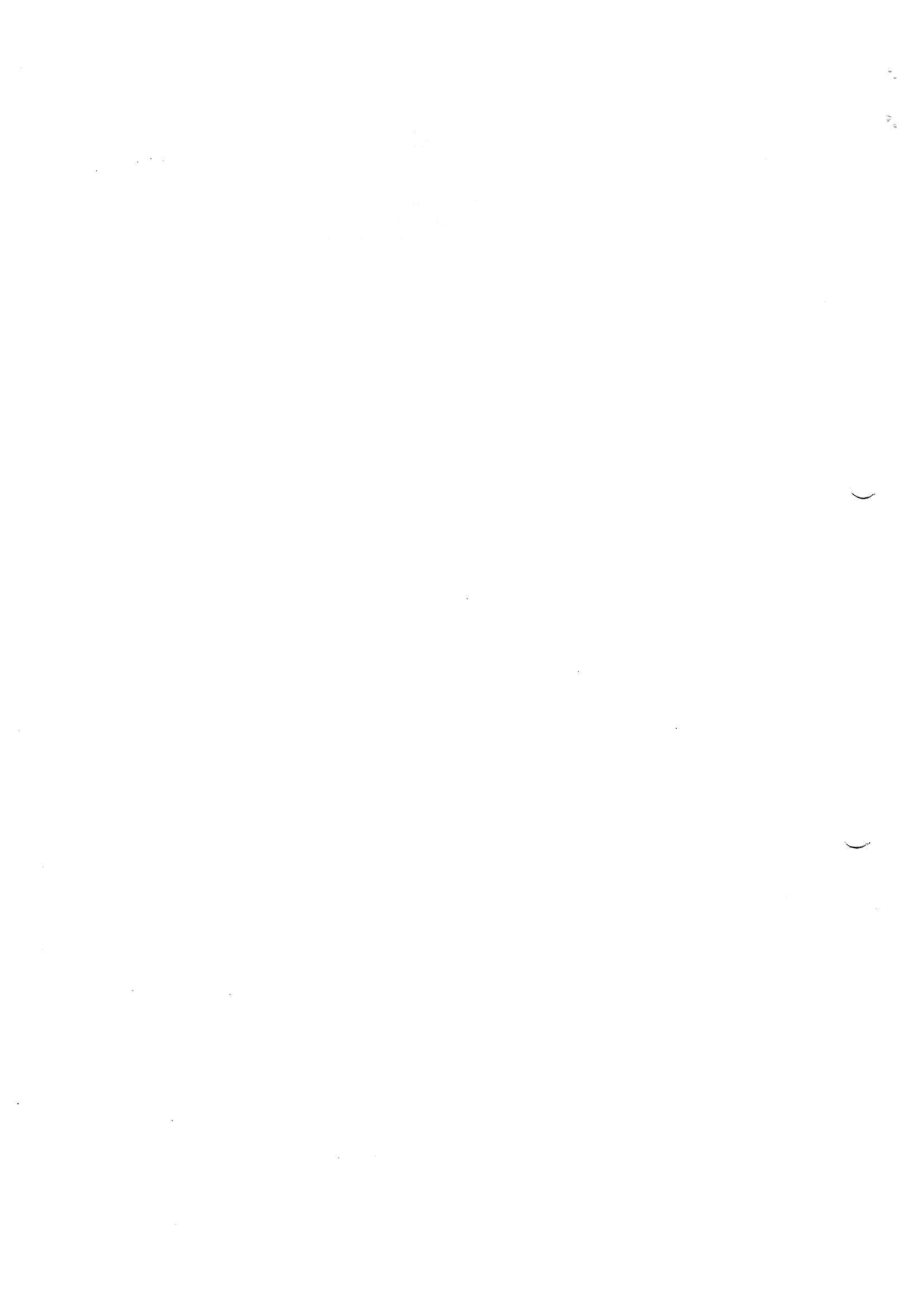
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E  
SUSTENTABILIDADE – SEAS  
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

- (ii) Caso o procedimento prossiga na forma do item (c) acima, a alegação de suposto fato de terceiro não merece ser acolhida, tendo em vista a instrução deficiente de da Autuada, não merecendo reparos a conclusão anterior desta Procuradoria. A obrigação de reparação do dano ambiental, obrigação inserida no contexto da responsabilidade civil, é de natureza objetiva, e, **caso ainda necessária**, poderá ser estipulada por meio de Termo de Ajustamento de Conduta.
- (iii) 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. 34 do Decreto Estadual 41.628/2009).

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

  
ARIANE BAARS DE ARRUDA BOTELHO  
Assessora Jurídica / ID: 5099100-0  
GEDAM / Procuradoria do INEA









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

**VISTO**

**APROVO** o Parecer nº 17/2019 - ABA, da lavra da Dra. Ariane Baars de Arruda Botelho, referente ao Processo Administrativo n. E-07/002.10587/2016;

À **COGEFIS**, em devolução.

Rio de Janeiro, 03 de abril de 2019.

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



