



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 fevereiro de 2019.

Parecer nº 20/2019-GTA

Ref.: Processo: E-07/002.18100/2013

Consulta Jurídica. Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Pendência da reparação do dano ambiental. Obrigação Civil. Necessidade de reparação.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de processo administrativo de apuração de extração irregular de saibro em face da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER/RJ. No Relatório de Vistoria SIMSULRVT 5991/13 ficou constatado que além da obrigação administrativa de multa simples, R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) – Auto de Infração SUPSULEAI/00146182 – a Autuada também deveria reparar os danos ambientais causados (Obrigação Civil).

Após o regular processo administrativo viu-se que a Autuada efetuou o pagamento da multa simples (fls. 27 e 28), contudo, não reparou o dano ambiental causado – Obrigação Civil. De acordo com a manifestação técnica de fl. 36, a área atualmente encontra-se interditada e houve tentativa da prefeitura de legalizar a extração mineral da área, no entanto *“foi impedida devido à possibilidade de desapropriação para implantação de Usina Hidroelétrica de Itaocara – UHE Itaocara 1”*.



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



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

Nesse toada, o presente processo foi encaminhado pela DIPOS, para esta especializada, com consulta administrativa sobre os procedimentos cabíveis por parte do INEA.

II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Não há nos autos notícias sobre a efetivação da desapropriação da área e nem mesmo análise do projeto de restauração da área degradada. Recente relatório técnico (19 de dezembro de 2018 – fl. 36) informou, apenas, sobre a “possibilidade” da Usina Hidrelétrica de Itaocara desapropriar a área.

Assim, como a desapropriação ainda não foi efetivada e nem mesmo foi apresentado qualquer projeto de reparação dos danos ambientais causados, seja por meio da empresa que poderá desapropriar (Usina Hidrelétrica de Itaocara) ou pela Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER/RJ, causadora do dano, permanece tal reponsabilidade de reparação por parte do DER/RJ. Vejamos.

III. DA FUNDAMENTAÇÃO

3.1 – Do dever de reparar o dano ambiental:

Como se sabe, a responsabilidade ambiental no Brasil apresenta três diferentes dimensões: civil, administrativa e penal. Responsabilidade civil no tocante à obrigação de reparar o dano ambiental causado, responsabilidade administrativa por infrações prevista em diferentes diplomas e responsabilidade penal por crimes da Lei 9.605/98.

O marco inicial para essa diferenciação de esferas de responsabilidade encontra-se precisamente na Constituição Federal de 1988, com a previsão do art. 225, §3º de “*condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de*”





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

reparar os danos causados.” Assim, deixa claro o constituinte que a responsabilidade de reparar o dano independe das esferas de responsabilidade administrativa ou penal.

Outras duas questões são ainda relevantes para compreensão dessa diferenciação:

(a) responsabilidade civil de reparar o dano é objetiva, fundada na teoria do risco integral, a teor do artigo 14, parágrafo 1º da Lei 6.938/81, enquanto que a responsabilidade penal e administrativa é subjetiva, dado sua natureza punitiva, conforme tranquila jurisprudência. A esse respeito, observe-se o seguinte acórdão do STJ:

DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA PELA EMISSÃO DE FLÚOR NA ATMOSFERA. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. POSSIBILIDADE DE OCORRER DANOS INDIVIDUAIS E À COLETIVIDADE. NEXO DE CAUSALIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. DANO MORAL IN RE IPSA.

1. Inexiste violação do art. 535 do Código de Processo Civil se todas as questões jurídicas relevantes para a solução da controvérsia são apreciadas, de forma fundamentada, sobrevindo, porém, conclusão em sentido contrário ao almejado pela parte.

2. É firme a jurisprudência do STJ no sentido de que, nos danos ambientais, incide a teoria do risco integral, advindo daí o caráter objetivo da responsabilidade, com expressa previsão constitucional (art. 225, § 3º, da CF) e legal (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981), sendo, por consequente, descabida a alegação de excludentes de responsabilidade, bastando, para tanto, a ocorrência de resultado prejudicial ao homem e ao ambiente advindo de uma ação ou omissão do responsável.

3. A premissa firmada pela Corte de origem, de existência de relação de causa e efeito entre a emissão do flúor na atmosfera e o resultado danoso na produção rural dos recorridos, é inafastável sem o reexame da matéria fática, procedimento vedado em recurso especial. Aplicação da Súmula 7/STJ.

4. É jurisprudência pacífica desta Corte o entendimento de que um mesmo dano ambiental pode atingir tanto a esfera moral individual como a esfera coletiva, acarretando a responsabilização do poluidor em ambas, até porque a reparação ambiental deve ser feita da forma mais completa possível.

5. Na hipótese, a leitura da exordial afasta qualquer dúvida no sentido de que os autores - em sua causa de pedir e pedido - pleiteiam, dentre outras, a indenização por danos extrapatrimoniais no contexto de suas esferas individuais, decorrentes do dano ambiental ocasionado pela recorrente, não havendo falar em violação ao princípio da adstrição, não tendo a sentença deixado de apreciar parcela do pedido (citra petita) nem ultrapassado daquilo que fora pedido (ultra petita).

6. A admissibilidade do recurso especial, na hipótese da alínea "c" do permissivo constitucional, exige a indicação das circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, mediante o cotejo dos fundamentos da decisão recorrida com o acórdão



inea instituto estadual
do ambiente

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



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

paradigma, a fim de demonstrar a divergência jurisprudencial existente (arts. 541 do CPC e 255 do RISTJ).

7. Recurso especial a que se nega provimento.

(STJ; REsp 1175907/MG; Relator Luis Felipe Salomão; Quarta Turma; DJe 25/09/2014)¹

(B) o meio ambiente equilibrado, constituindo bem comum e direito coletivo compartilhado por toda sociedade, não se submete ao sistema da prescrição, perpetuando-se no tempo o dever civil de reparar o dano ambiental. Diversamente, não se controverte sobre a possibilidade de reconhecimento da prescrição nas infrações e crimes ambientais, visto que o direito de punir do Estado, em regra, seja na esfera penal ou administrativa, deve sempre observar um limite máximo de tempo para o seu exercício. Sobre esse tópico, da seguinte maneira se posiciona o STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - DIREITO AMBIENTAL- AÇÃO CIVIL PÚBLICA – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL – IMPRESCRITIBILIDADE DA REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL – PEDIDO GENÉRICO – ARBITRAMENTO DO QUANTUM DEBEATUR NA SENTENÇA: REVISÃO, POSSIBILIDADE - SÚMULAS 284/STF E 7/STJ.

1. É da competência da Justiça Federal o processo e julgamento de Ação Civil Pública visando indenizar a comunidade indígena Ashaninka-Kampa do rio Amônia.

2. Segundo a jurisprudência do STJ e STF trata-se de competência territorial e funcional, eis que o dano ambiental não integra apenas o foro estadual da Comarca local, sendo bem mais abrangente espraiando-se por todo o território do Estado, dentro da esfera de competência do Juiz Federal.

3. Reparação pelos danos materiais e morais, consubstanciados na extração ilegal de madeira da área indígena.

4. O dano ambiental além de atingir de imediato o bem jurídico que lhe está próximo, a comunidade indígena, também atinge a todos os integrantes do Estado, espraiando-se para toda a comunidade local, não indígena e para futuras gerações pela irreversibilidade do mal ocasionado.

5. Tratando-se de direito difuso, a reparação civil assume grande amplitude, com profundas implicações na espécie de responsabilidade do degradador que é objetiva, fundada no simples risco ou no simples fato da atividade danosa, independentemente da culpa do agente causador do dano.

¹ STJ, 2ª T., AgInt no AREsp 277.167/MG, Rel. Min. Og Fernandes, j. 14/03/2017, DJe 20/03/2017; STJ, 2ª T., REsp 1644195/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 27/04/2017, DJe 08/05/2017;





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

6. O direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade hermenêutica, está protegido pelo manto da imprescritibilidade, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial à afirmação dos povos, independentemente de não estar expresso em texto legal.

7. Em matéria de prescrição cumpre distinguir qual o bem jurídico tutelado: se eminentemente privado seguem-se os prazos normais das ações indenizatórias; se o bem jurídico é indisponível, fundamental, antecedendo a todos os demais direitos, pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer, considera-se imprescritível o direito à reparação.

8. O dano ambiental inclui-se dentre os direitos indisponíveis e como tal está dentre os poucos acobertados pelo manto da imprescritibilidade a ação que visa reparar o dano ambiental.

9. Quando o pedido é genérico, pode o magistrado determinar, desde já, o montante da reparação, havendo elementos suficientes nos autos. Precedentes do STJ.

10. Inviável, no presente recurso especial modificar o entendimento adotado pela instância ordinária, no que tange aos valores arbitrados a título de indenização, por incidência das Súmulas 284/STF e 7/STJ.

11. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

(STJ - REsp 1120117/AC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 19/11/2009)²

Feitas essas considerações, possíveis as seguintes deduções sobre o caso sob exame: (i) o dever de reparar o dano ambiental causado pela Autuada absoluta independe da quitação do seu débito pela infração administrativa tratada nestes autos; (ii) não se discute culpa quando ao dever reparar o dano, visto a adoção de um sistema de responsabilidade objetiva para responsabilidade civil ambiental; e (c) a despeito do tempo decorrido, não se discute prescrição quanto ao dever de reparar o dano, devendo-se restaurar o status quo violado ou, na sua impossibilidade, realizar-se sua proporcional compensação.

Destarte, tendo em vista a informação de que o dano ambiental persiste sem reparação mesmo após 05 anos da sua constatação, recomenda-se o envio de Notificação à

² Decisão final sobre o tema encontra-se para apreciação no Supremo Tribunal Feral em regime de repercussão geral (Tema 999, RE 554833/AC, Rel Min. Alexandre de Moraes).



inea instituto estadual
do ambiente

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



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

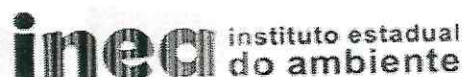
entidade Autuada (Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER/RJ) para imediata reparação do Dano Ambiental verificado, independente da posterior implantação da usina hidroelétrica.

Caso haja notícia da efetiva desapropriação da área com apresentação de projeto de recuperação da área por parte da desaproprianda, sugere-se que a área técnica acompanhe o projeto de recuperação. Se este for concluído com sucesso, a obrigação civil reparadora da Autuada se dará por satisfeita. Se não, persiste a responsabilidade da Autuada.

III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) Decorre dos autos que além da obrigação administrativa de multa simples, R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) – Auto de Infração SUPSULEAI/00146182 – a Autuada também deve reparar os danos ambientais causados (Obrigação Civil);
- (ii) Assim, considerando que a obrigação administrativa pecuniária foi regularmente quitada, não há dúvidas de que deve ser requerido da Autuada o cumprimento da obrigação civil de fazer (reparação do dano);
- (iii) Não há nos autos notícias sobre a efetivação da desapropriação da área e nem mesmo análise do projeto de restauração da área degradada;
- (iv) Assim, como a desapropriação ainda não foi efetivada e nem mesmo foi apresentado qualquer projeto de reparação dos danos ambientais causados, seja por meio da empresa que poderá desapropriar (Usina Hidrelétrica de Itaocara) ou pela Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER/RJ, causadora do dano, permanece tal responsabilidade de reparação por parte do DER/RJ;





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

- (v) Destarte, tendo em vista a informação de que o dano ambiental persiste sem reparação mesmo após 05 anos da sua constatação, recomenda-se o envio de Notificação à entidade Autuada (Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER/RJ) para imediata reparação do Dano Ambiental verificado, independente da posterior implantação da usina hidroelétrica;
- (vi) Caso haja notícia da efetiva desapropriação da área com apresentação de projeto de recuperação da área por parte da desaproprianda, sugere-se que a área técnica acompanhe o projeto de recuperação. Se este for concluído com sucesso, a obrigação civil reparadora da Autuada se dará por satisfeita. Se não, persiste a responsabilidade da Autuada;

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

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



inea instituto estadual
do ambiente



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

VISTO

APROVO o Parecer nº 20/2019-GTA, da lavra do Dr. Guilherme Teixeira Araujo, referente ao processo nº E-07/002.18100/2013.

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

Rio de Janeiro, 19 de fevereiro de 2019.


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



