



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, 27 de agosto de 2019.

Parecer nº 35/2019 - ACC

Ref.: Processo: E-07/512.368/2011

Reexame das conclusões exaradas no Parecer RFF nº 23/2018. Encaminhamento de cópia dos autos ao Ibama, ente que licenciou a atividade objeto da infração. Observância do Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02. Competência supletiva do Inea em caso de omissão do ente federal. Inocorrência de prescrição. Decisão de indeferimento da impugnação devidamente motivada por meio de parecer da SIAI. Correspondência entre os fatos narrados e o tipo do art. 96 da Lei Estadual 3.467/2000. Responsabilidade culposa no evento danoso. Multa que obedeceu aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Reanálise do enquadramento do porte da atividade. Omissão na aplicação das atenuantes do art. 9º, incisos II e IV, da Lei estadual nº 3.467/2000. Procedência parcial do recurso.

ACC





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

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se de processo de apuração de infração ambiental administrativa, supostamente praticada por MRS LOGÍSTICA S.A, por "poluir a água ou o solo por vazamento de óleo ou hidrocarboneto". Em decorrência da constatação do ocorrido foi lavrado o Auto de Constatação nº SOPEACON/01002553 (fl. 03) com base no art. 96¹ da Lei estadual nº 3.467/2000.

O processo teve início com o referido Auto de Constatação, elaborado a partir do conteúdo do Relatório de Atendimento nº SOPEA nº 300057/2008 (fls. 05-07), no qual se formalizou a verificação, em 06 de julho de 2008, de vazamento de óleo diesel de tanques de combustíveis.

Por esse motivo, lavrou-se, então, o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00142637 (fl. 10) com fundamento no referido dispositivo da Lei estadual nº 3.467/2000, que impôs à Autuada a penalidade de multa simples, no valor de R\$ 27.621,54 (vinte e sete mil seiscentos e vinte e um reais e cinquenta e quatro centavos).

Notificada dessa última autuação, a Autuada apresentou impugnação (fls. 18-35), que veio, no entanto, a ser indeferida pelo Vice-Presidente desse Instituto (fl. 60) com base em parecer lavrado pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração (fls. 48-59).

Com efeito, notificada quanto à decisão de indeferimento de sua impugnação (fl. 63-verso), apresentou a Autuada recurso administrativo (fls. 70-85) alegando, em síntese: (i) a incompetência do Inea para exercício do poder de polícia sancionatório no caso em questão, tendo em vista que o empreendimento é ambientalmente licenciado pela União; (ii) a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva; (iii) vício no ato de indeferimento da impugnação, por ausência de motivação; (iv) vício de motivo de fato, por ausência de

¹ Art. 96 - Poluir a água ou o solo por vazamento de óleo ou outros hidrocarbonetos: Multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).





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

subsunção do caso concreto ao tipo infracional; (v) a ausência de dolo ou culpa na conduta da Autuada; e (vi) a desproporção no patamar da sanção aplicada.

Manifestou-se a Procuradoria do Inea sobre o referido recurso (Parecer RFF nº 23/2018 - fls. 230/234), entendendo pela procedência do argumento de incompetência do Inea e, conseqüentemente, pela anulação do Auto de Infração nº COGEFISEAI/00142637, em razão da competência da União, na forma do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011. Tal entendimento foi acolhido pela Procuradora-Chefe do Inea (fl. 235).

Todavia, conforme a 414ª Reunião Ordinária de Assuntos Gerais do Conselho Diretor do Inea - Condir (fls. 242/246), o Diretor Adjunto da Diretoria de Pós Licença - Dipos retirou o feito de pauta, "face ao entendimento do Conselho Diretor se não seria o caso da continuidade do rito com indeferimento do recurso" (fl. 248).

Por fim, o presente processo administrativo foi devolvido a esta Procuradoria para reavaliação a partir da posição exposta pelo Condir.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - Da preliminar

2.1.1 – Da competência do Inea para aplicação do Auto de Infração

O procedimento foi devolvido à Procuradoria do Inea para subsidiar o Conselho Diretor do Inea no entendimento exposto sobre o caso em análise. Desta forma, faz-se necessária uma reavaliação da conclusão anteriormente esposada no Parecer RFF nº 23/2018.

A conclusão do referido Parecer foi 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 (fls. 230/234):

(...)

(v) 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

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

que, como visto, fixa, de fato, a competência em questão para a União, na forma do art. 17, LC140/2011;

(vi) Desta feita, por todo o exposto, sugerimos o deferimento do recurso administrativo de fls. 70-85, para anulação do Auto de Infração nº COGEFISEAI/00142637, por incompetência desse Instituto;

(vii) 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;

(viii) Ainda, registramos entender pela possibilidade, imediatamente depois de ultimada a remessa dos autos ao IBAMA, do arquivamento dos autos, na forma do art. 50, L5.427/2009, considerando inexistir hipótese de instauração de competência supletiva estadual por omissão de entidades federais, consoante regramento estabelecido no art. 15, LC140/2011;

Todavia, 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, da lavra do Procurador do Estado Dr. Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas, com visto exarado pela Procuradora-Geral do Estado, em agosto de 2013.

Antes de adentrar à análise do Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02, pontua-se que, nos termos do art. 23 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, a competência executiva em matéria ambiental constitui uma competência comum, atribuída genericamente, portanto, a todos os entes federativos. Nada obstante, tal assertiva não autoriza o entendimento de que a competência em análise deveria ser reconhecida, sempre, a todos os entes federativos.

Isso porque, no disposto no art. 23, VI, da CRFB/88 encontram-se atribuições que são incompatíveis com a sobreposição de competências. Tais atribuições, por certo, demandam regramento próprio, como é o caso de determinadas atribuições compreendidas no exercício do poder de polícia em matéria ambiental. Nesse sentido esclarece o Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02: *ACUM*



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

8. (...) alguns elementos de determinada competência são, ao menos teoricamente, compatíveis com a sobreposição de atribuições, **enquanto outros não o são.**

(...)

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).

Compulsando ainda o Parecer, observam-se os seguintes esclarecimentos acerca do citado regramento próprio estabelecido na Lei Complementar nº 140/2011 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).

Destarte, interessa analisar a competência para o exercício do poder de polícia em matéria ambiental, no tocante as seguintes atribuições: (i) de fiscalização; e (ii) de aplicar sanções. O Parecer ratifica a diferença entre essas atribuições e conceitua a fiscalização da seguinte forma:

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 mencionar 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



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

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').

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, na forma prevista no art. 2º, Lei Complementar nº 140/2011.

Pois bem, voltando ao exame do caso, observa-se que a atuação inicial do Inea, consubstanciada na emissão do relato técnico (fls. 05-07), correspondeu a uma atuação fiscalizatória indiscutivelmente inserida no âmbito de competências legais do Inea. Trata-se da competência comum distribuída indistintamente para todos os entes federados para a proteção do meio ambiente.

No entanto, forçoso se reconhecer que, em relação aos demais atos que compõem o presente expediente, por corresponderem a uma atuação sancionatória, que é submetida, como demonstrado no Parecer, a regramento próprio:

11. (...) A Constituição brasileira quis que as regras a serem adotadas pelo legislador complementar estabelecessem apenas um único ente da federação com a competência precípua ou principal para desempenhar aquelas atividades nas quais a sobreposição gera intermináveis conflitos.

Nesse aspecto o art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011 estabelece uma vinculação entre a competência para o licenciamento ambiental de uma atividade e para o exercício do poder de polícia sancionatório correspondente, a saber:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

(...)

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.



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

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.

Aprofundando-se nesta análise o Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02 pontua:

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).

Logo, era indispensável a análise de qual seria o ente competente para promover o licenciamento ambiental das atividades desenvolvidas pela Autuada, pois a este seria atribuída a respectiva competência sancionatória precípua. Tal questão era preliminar a quaisquer outras questões a serem analisadas.

Sendo assim, tal como registrado no Parecer RFF nº 23/2018, observa-se que o ente competente em questão seria a União, já que a Autuada obteve licença de operação junto ao Ibama, conforme o Relato Técnico do Inea (fls. 05/07). Todavia, não se pode concluir pela incompetência do Inea para a lavratura do Auto de Infração, mas sim da prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento, no caso o Ibama.

Isto porque, conforme preceitua o § 2º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, na ocorrência de degradação ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la. Portanto, o Inea atuou de acordo com a competência prevista em lei. Ratifica-se ainda que, de acordo com a



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

documentação apresentada pela Autuada (fl. 115), o Ibama foi imediatamente comunicado para adoção das medidas cabíveis.

Acontece que caberia ao Inea cientificar o Ibama, também, com relação à abertura do processo de apuração da infração, por meio do Auto de Constatação nº SOPEACON/01002553, com vistas à aplicação da sanção. Isto porque, conforme exposto anteriormente, trata-se de competência do órgão federal e caso este viesse a instaurar processo administrativo para apurar os fatos deveria prevalecer ante a atuação do Inea.

Sendo assim, para que o processo do Inea possa produzir efeitos, ou seja, para que não possua nenhum vício de legalidade (vício de competência), faz-se necessária a ciência do Ibama quanto à instauração do procedimento apuratório, caso ainda não tenha sido realizado (não consta nenhuma comprovação nos autos), e o mesmo mantenha-se omissivo ao fato ou expressamente afirme que não pode agir.

No entanto, frisa-se que caso o Ibama já tenha instaurado o devido procedimento de apuração do fato, deverá ser anulado o Auto de Constatação nº SOPEACON/01002553 e, conseqüentemente, o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00142637, ambos lavrados pelo Inea.

Conforme esclarece o Procurador Rodrigo Mascarenhas em seu Parecer, essa hipótese de vir o Inea a se tornar competente, é possível, sobretudo no caso de ser instaurada a competência ambiental supletiva, a saber:

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.



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

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).

Nessa linha de pensamento, figura-se possível a competência supletiva do Estado. Com efeito, não se desconsidera o fato de o art. 15 da Lei Complementar nº 140/2011 não fazer menção à atuação supletiva em face da União, entretanto, deve ser pontuado que o dispositivo volta-se precipuamente para os casos de competência supletiva para o licenciamento ambiental. O caso dos autos é diverso, pois a atuação sancionatória aqui emerge do exercício da competência fiscalizatória conferida indistintamente para todos os entes federativos.

Assim, nesse ponto merece reparo o parecer anterior desta Procuradoria, pois não há que se falar ainda em anulação do Auto de Infração, principalmente quando a abertura do processo de apuração da infração, pelo que parece, nem mesmo foi levada ao conhecimento do órgão que licenciou a atividade.

Portanto, a hipótese é de aguardar e verificar a possibilidade do exercício da competência supletiva pelo Inea em caso de eventual omissão do Ibama, ou caso o mesmo expressamente afirme que não poderá agir.

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

(i) a ciência do Ibama quanto à instauração do procedimento apuratório da infração pelo Inea, com a remessa de cópia integral deste procedimento, solicitando manifestação quanto às medidas que serão adotadas pelo órgão, bem como que seja informado ao Inea, no prazo de 61 (sessenta e



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

um) dias, sobre a instauração ou convalidação por aquele ente federal do processo administrativo sancionador.

Neste aspecto, cabe esclarecer que caso ainda não tenha sido instaurado processo administrativo para a apuração da infração, o Ibama deverá convalidar² o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00142637, lavrado pelo Inea, isto porque, a infração ocorreu em 2008 e a instauração de novo procedimento acarretará na incidência de prescrição quinquenal, prevista no art. 21 do Decreto Federal nº 6.514/2008;

(ii) em havendo convalidação do Auto de Infração nº COGEFISEAI/00142637 e, conseqüentemente, do procedimento administrativo sancionador, no referido prazo de 61 dias, sugerimos seja promovido o arquivamento do presente expediente, tendo em vista o prosseguimento do feito no órgão ambiental originariamente competente;

(iii) caso contrário, decorrido os 61 dias sem que o Ibama se manifeste (ou expressamente afirme que não poderá agir), sugerimos a continuidade do presente procedimento, configurando-se a competência supletiva do Inea, com a observância do aduzido no presente parecer jurídico.

2.2 - Do mérito

2.2.1 – Da não configuração da prescrição quinquenal

Tendo em vista a possibilidade aberta pelo item "iii" do tópico anterior, no caso de configurada a competência supletiva do Inea, e com o objetivo de evitar um novo retorno do procedimento para esta Procuradoria, cumpre, desde logo, enfrentar os demais argumentos trazidos pela Autuada em seu recurso.

² Art. 55 da Lei nº 9.784/99 - Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração. (Grifou-se).



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

Em prejudicial ao mérito, alega a Autuada a incidência da prescrição quinquenal neste procedimento administrativo uma vez que transcorreram os cinco anos para que a Administração Pública desse início à apuração da infração.

De fato, na relação da Administração Pública com os particulares incide uma série de prazos sobre as pretensões e direitos de cada parte³ e a perda da pretensão pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono do processo é denominada prescrição⁴.

A previsão do instituto da prescrição no ordenamento administrativo imprime uma lógica que, associada à Segurança Jurídica, garante a estabilidade necessária na relação do Estado com o indivíduo. E, nesse sentido, ela atua enquanto síntese daquelas garantias efetivadas por intermédio da ação do Estado, no que se refere à confiança da Lei no tempo.

Ao se referir acerca do papel do tempo, especialmente no âmbito jurídico, destaca Sílvio de Salvo Venosa,⁵ que "[...] o exercício de um direito não pode ficar pendente indefinidamente. Deve ser exercido pelo titular dentro de determinado prazo. Não ocorrendo isso, perde o titular a prerrogativa de fazer valer seu direito". E isso já demonstra o seu papel na construção e manutenção da estrutura dos direitos.

No que tange à pretensão punitiva da Administração Pública estadual do Rio de Janeiro, dispõe o art. 74 da Lei 5.427/2009:

Art. 74. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Estadual, direta e indireta, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§2º Interrompe-se a prescrição:

- I. pela notificação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
- II. por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
- III. pela decisão condenatória recorrível.

³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.p.588.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.p. 772.

⁵ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: parte geral*. v. 1. 5. ed. São Paulo : Atlas, 2005, p. 611.



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

Depreende-se da leitura do precitado dispositivo a existência de dois tipos de prescrição da ação punitiva da Administração Estadual, a quinquenal e a intercorrente. Aduz o *caput* do artigo que o direito de punir da Administração Pública Estadual prescreve em cinco anos, contados a partir da data do ato ilícito praticado. Já o § 1º dispõe que ocorrerá prescrição intercorrente nos procedimentos administrativos paralisados por mais de três anos.

No que se refere à prescrição quinquenal, verifica-se pela simples análise dos autos que a mesma não ocorreu, pois o Auto de Constatação SOPEACON/01002553 (fl. 03), que inaugurou o processo administrativo e, portanto, importou em interrupção do prazo prescricional, foi lavrado antes da ocorrência do prazo. Nota-se que o lapso entre a conduta infracional e o Auto de Constatação SOPEACON/01002553 não atinge o previsto no *caput* do art. 74 da Lei 5.427/2009, qual seja, cinco anos.

Nesse sentido, urge pontuar que de acordo com o art. 12 da Lei estadual nº 3.467/2000 o auto de constatação inicia o processo apuratório da infração ambiental, a saber:

Art. 12 - 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.

Assim sendo, não merece prosperar a tese trazida pela Autuada de que o Auto de Constatação não importa em início da ação apuratória da Administração Pública, a qual supostamente se interromperia somente com o Auto de Infração, visto que a Lei nº 5.427/2009 não fez tal diferenciação ao enunciar que interrompe a prescrição "*qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato*". Desta forma, não merece prosperar a alegação de ocorrência de prescrição quinquenal no presente processo.

2.2.2 – Da ausência de vício de motivação

Entre os seus argumentos de mérito, sustenta a Autuada ausência de motivação na decisão de indeferimento da sua Impugnação Administrativa (fl. 60). Ocorre, contudo, não ser possível aferir do recurso em questão motivo para seu inconformismo. *Mau*

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

Consta dos autos do presente processo administrativo o Parecer do Serviço de Impugnação a Autos de Infração - SIAI (fls. 48/59), o qual analisou a impugnação apresentada, enfrentando e afastando todos os pontos trazidos na defesa. O referido Parecer, por sua vez, serviu de fundamentação para a decisão do Diretor (fl. 60), que entendeu pelo indeferimento da impugnação.

Portanto, conclui-se que houve a fundamentação necessária para que a impugnação fosse indeferida, não havendo que se falar em cerceamento de defesa. Logo, não merece prosperar o argumento da Autuada.

2.2.3 – Do alegado vício de motivo de fato por ausência de subsunção do caso concreto ao tipo infracional

Sustenta a Autuada que o Auto de Infração estaria viciado, pois o motivo ensejador da sua lavratura não teria correspondência com a realidade e, conseqüentemente, não se subsumiria a tipificação do art. 96⁶ da Lei estadual n° 3.467/2000. No seu entendimento particular, a lavratura do Auto somente seria possível a partir da realização de perícia indicativa de efetivo dano ao meio ambiente com o vazamento de resíduos.

Não se discorda que a imposição de uma sanção ambiental implica em correspondência entre as circunstâncias de fato e o tipo administrativo previsto na Lei estadual n° 3.467/2000.

Nada obstante, não se observa no caso em análise ausência de motivo ou falta de relação entre os fatos ocorridos e o dispositivo legal indicado como transgredido. Com efeito, o Relatório de Atendimento (fls. 05/07) foi expresso em afirmar que “vazaram óleo Diesel dos tanques de combustíveis” e que “o volume vazado foi estimado em aproximadamente 25.000 litros”.

Não custa lembrar que tais afirmações gozam de presunção de veracidade tanto quanto qualquer ato administrativo, cabendo à Autuada a sua desconstituição. Com efeito, tal desconstituição não ocorreu, visto que os próprios documentos juntados pela Autuada

⁶ Art. 96 - Poluir a água ou o solo por vazamento de óleo ou outros hidrocarbonetos.



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

atestam que “Neste acidente, ao ocorrer o descarrilamento das locomotivas, ocasionou-se dano nos tanques das mesmas, havendo vazamento de óleo diesel” (fl. 113) e “Com o rompimento dos tanques de combustível houve vazamento do óleo diesel neles contido. Parcela do óleo derramado se infiltrou no solo, e outra parte foi contida em diques preparados pelas equipes de socorro” (fl. 121).

Assim, percebe-se com clareza que o motivo descrito no ato administrativo encontra inequívoca correspondência com a situação de fato descrita nos autos. Em vista disso, incabível o argumento da Autuada, sendo correta a imputação do art. 96 da Lei estadual nº 3.467/2000.

2.2.4 – Da responsabilidade administrativa da Autuada

Em defesa, aduz a Autuada que em razão do evento danoso ter sido resultado de um acidente e de ter tomado todas as medidas para abrandar suas consequências, não haveria como imputá-la em dolo ou culpa para efeitos de responsabilidade administrativa por infração.

Primeiramente, necessário pontuar que a responsabilidade administrativa ambiental tem natureza jurídica de sanção, aplicada pelo Estado contra aquele que viola a norma jurídica ambiental, e, conforme longa análise, demonstrou-se inequívoca a transgressão do art. 96 da Lei estadual nº 3.467/2000.

Conforme leciona Édis Milaré, “tanto o comportamento humano direto, decorrente de condutas de pessoas físicas, como o indireto, resultante de atividades de pessoas jurídicas, ostentam capacidade infratora, sujeitando-se, portanto, a resposta sancionatória do aparelho estatal.”⁷

A imputação em análise, evidentemente, não se faz a título de dolo, mas em razão da culpa da Autuada no derramamento de óleo no solo em decorrência da colisão de trem sob

⁷ MILARÉ, Édis, REAÇÃO JURÍDICA À DANOSIDADE AMBIENTAL: Contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade, Tese de Doutorado em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016, pag. 129.



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

sua responsabilidade, com inobservância de um dever de cuidado esperado por parte da ordem jurídica-ambiental.

Assim sendo, o fato de esse derramamento de óleo ter decorrido de um acidente demonstra-se irrelevante para a análise de responsabilidade, visto que o risco de acidente se insere na evolução normal de risco de quem explora atividade de transporte ferroviário. Desse modo, o acidente é incapaz de afastar a responsabilidade administrativa culposa da Autuada pelo evento danoso ao meio ambiente.

Importa destacar, ainda, que não restou demonstrado nos autos a ausência de culpa da Autuada, muito menos a comprovação de que a Autuada agiu de forma diligente e objetiva para tomar todas as medidas possíveis para evitar ou prevenir a ocorrência da infração administrativa. Pontua-se que, na esfera administrativa, há presunção de culpa do autuado, cabendo-lhe o encargo de provar sua inocência.

Por sua vez, no tocante à diligência da Autuada em adotar as medidas necessárias para contenção do derramamento, melhor sorte não lhe assiste. De fato, o dever de mitigar o dano não tem por efeito afastar sua responsabilidade administrativa, mas demonstrar mera obediência à primazia da proteção ambiental. Inclusive, quando atuou para mitigar o dano causado, a Autuada agiu de forma que racionalmente se espera do infrator de boa-fé, diminuindo futura responsabilidade civil com a restauração ambiental pelo dano culposamente causado.

Em vista desses apontamentos, resta suficiente claro que não procede a alegação da Autuada de ausência de culpa pelo dano causado, levando-se em conta que o fato do dano decorrer de um acidente e a limitação da degradação ambiental causada servem para afastar a sua responsabilidade administrativa pela degradação ambiental.

2.2.5 – Da alegada desproporção da multa e da ausência de circunstância atenuante na valoração da multa

Declara a Autuada que o valor da multa estaria em desacordo com o princípio da razoabilidade, bem como não foram consideradas circunstâncias atenuante em seu favor na

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

valoração da multa. Afirma que *“não houve, portanto, critério de razoabilidade para aplicação da sanção que, como se sabe, deve ser balisada nos princípios que regem a administração pública”*.

No tocante à razoabilidade, não merece prosperar o raciocínio da Autuada. Uma vez que, para a imposição e gradação da multa, além de se encontrar dentro dos limites valorativos estabelecidos no art. 96 da Lei estadual nº 3.467/2000, consta o relatório com a ficha das circunstâncias atenuantes e agravantes (fl. 09) consideradas para valoração da multa, assim como os demais aspectos levados em consideração, como, por exemplo, os antecedentes do infrator e sua situação econômica, considerada empresa de *“Pequeno-Porte”*.

Com relação ao porte da empresa enquadrado como de pequeno porte, esta Procuradoria indaga se foi adotado o enquadramento correto, tendo em vista que a própria Autuada, em sua Impugnação, descreve que *“quase 20% de tudo o que o Brasil exporta passam pelos trilhos da MRS, que concentra, apesar da extensão relativamente curta de sua malha, um terço de toda a carga transportada por trens no país (em 2013, mais de 156 milhões de toneladas úteis de carga)”*.

Assim sendo, em caso de atuação supletiva do Inea, sugere-se manifestação da área técnica quanto ao enquadramento do porte da empresa para valoração da multa.

Com relação à ausência de aplicação da atenuante para valoração da multa, sugere-se nova análise da área técnica, uma vez que, conforme se depreende dos autos, a Autuada realizou *“a reparação espontânea do dano, ou a limitação significativa da degradação ambiental causada”* e, ainda, colaborou com *“os agentes encarregados da vigilância e do controle ambiental”*. Portanto, **em caso de atuação supletiva do Inea, entende-se que deverá ocorrer uma nova valoração observados os incisos II e IV do art. 9º da Lei estadual nº 3.467/2000.**

Todavia, no que tange à atenuante prevista no inciso V do art. 9º, apesar da Autuada mencionar em sua Impugnação o desenvolvimento de programas de educação ambiental, não foram juntados aos autos nenhum documentos que comprovasse a execução. *Alm*



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

Sendo assim, apesar da sanção de multa simples no valor de R\$ 27.621,54 ter sido norteadada pelo princípio da proporcionalidade, não só quanto à escolha da penalidade mais adequada à infração, mas, também, na dosimetria da sanção aplicada, o valor atribuído deverá ser revisto em razão das sugestões acima descritas.

II. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que:

- (i) Merece reparo o parecer anterior desta Procuradoria (Parecer RFF nº 23/2018), assim sendo, em observância ao Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02, **sugere-se a imediata suspensão da tramitação do presente expediente, bem como:**

(i.a) a ciência do Ibama quanto à instauração do procedimento apuratório da infração pelo Inea, com a remessa de cópia integral deste procedimento, solicitando informações quanto às medidas que serão adotadas pelo órgão, no prazo de 61 (sessenta e um) dias;

(i.b) neste aspecto, cabe esclarecer que caso ainda não tenha sido instaurado processo administrativo para a apuração da infração, o Ibama deverá convalidar⁸ o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00142637, lavrado pelo Inea, isto porque, a infração ocorreu em 2008 e a instauração de novo procedimento acarretará na incidência de prescrição quinquenal, prevista no art. 21 do Decreto Federal nº 6.514/2008;

(i.c) em havendo a convalidação do Auto de Infração nº COGEFISEAI/00142637 e, conseqüentemente, do procedimento administrativo sancionador por parte do Ibama, no referido prazo de 61 dias, sugerimos seja promovido o arquivamento do presente expediente, tendo em vista o prosseguimento do feito no órgão ambiental competente;

⁸ Art. 55 da Lei nº 9.784/99 - Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração. (Grifou-se).



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

(i.d) alternativamente, decorrido os 61 dias sem que o Ibama se manifeste (ou expressamente afirme que não poderá agir), sugerimos a continuidade do presente procedimento, configurando-se a competência supletiva do Inea, com a observância do aduzido no presente parecer jurídico;

(ii) Caso o procedimento prossiga na forma do item (d) acima, **cabe destacar as seguintes conclusões quanto aos demais argumentos do recurso da Autuada:**

(ii.a) não restou configurada a prescrição quinquenal nos autos, uma vez que o Auto de Constatação é o ato que inicia o processo administrativo de apuração, portanto, apto a interromper o prazo prescricional, e foi lavrado antes do transcurso de cinco anos da data da prática do ato;

(ii.b) não se percebem motivos para insurgência da Autuada contra a decisão de indeferimento da sua impugnação. A decisão foi baseada em parecer do SIAI, suficientemente motivado, o que de plano afasta o argumento de falta de motivação;

(ii.c) incabível o argumento da Autuada pela falta de motivo no Auto de Infração, uma vez que se demonstra inequívoca a correspondência da situação de fato, descrita nos autos, com a imputação pela transgressão do art. 96 da Lei Estadual nº 3.467/2000;

(ii.d) restou demonstrada a culpa da Autuada na realização do evento danoso. O fato de o dano decorrer de um acidente e a limitação da degradação ambiental causada não servem para afastar a sua responsabilidade administrativa pela degradação ambiental, visto que o risco de acidente se insere na evolução normal de risco de quem explora atividade de transporte ferroviário;

(ii.e) o valor da multa está adstrita aos parâmetros legais e atendeu aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. No entanto, tendo em vista a contribuição da Autuada na redução da degradação ambiental, assim como da colaboração com os agentes fiscalizadores, forçoso se reconhecer a



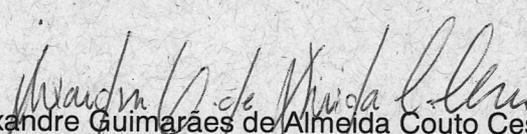
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

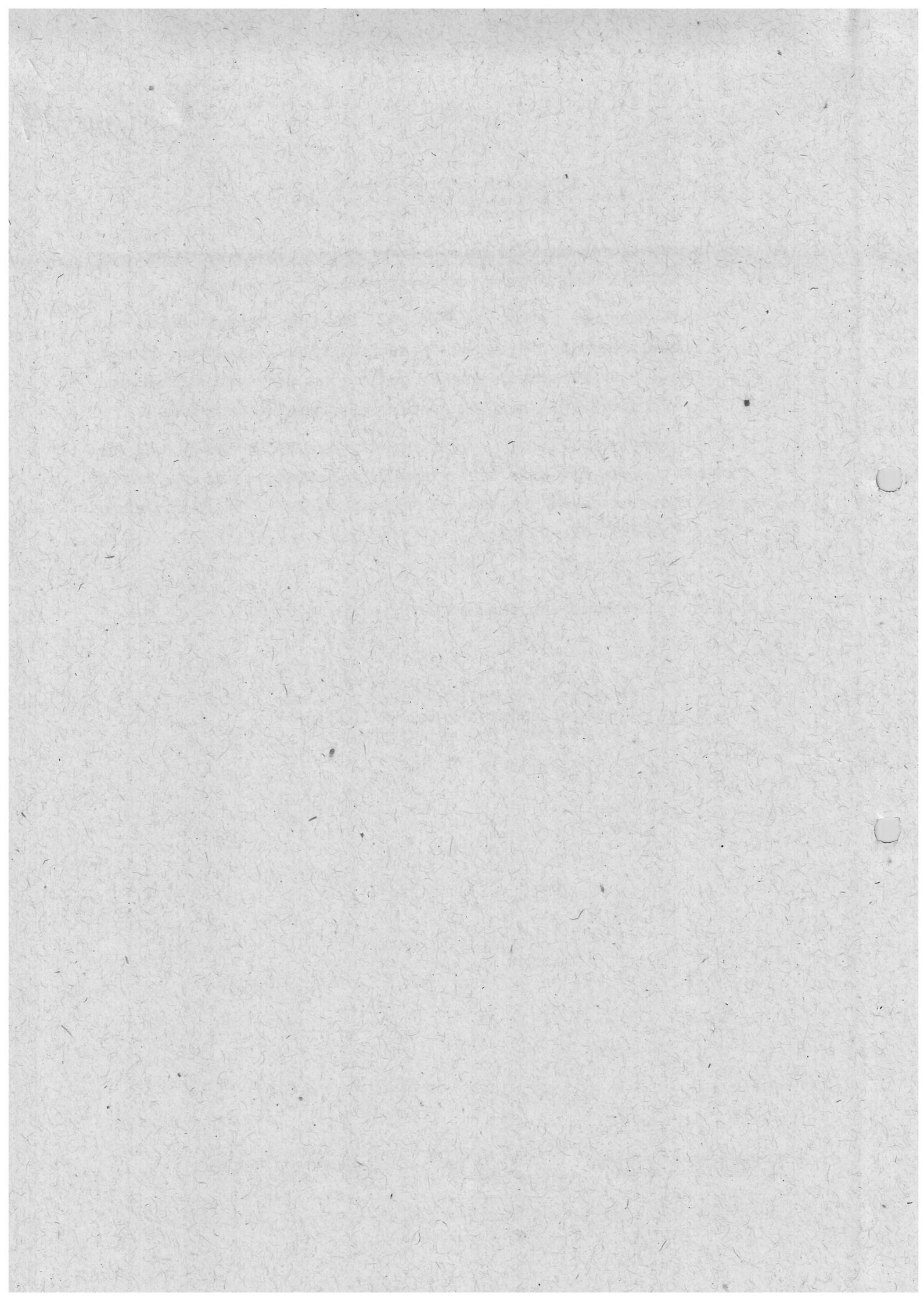
necessidade de aplicação das atenuantes do art. 9º, incisos II e IV, da Lei nº 3.467/2000. Portanto, faz-se necessária revisão do valor da multa;

(ii.f) sugere-se, ainda, manifestação da área técnica quanto ao enquadramento do porte da empresa para valoração da multa, tendo em vista que o enquadramento de pequeno porte não se demonstra razoável pela própria descrição realizada pela Autuada na Impugnação apresentada;

- (iii) Por fim, cumpre ressaltar que *“os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consulente, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária”* (art. 33 do Decreto estadual nº 46.619/2019).

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


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





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

VISTO

APROVO o Parecer n° 35/2019 – ACC, referente ao Processo Administrativo n. E-07/512.368/2011;

À **DIPOS**, para adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 11 de agosto 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

