



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

PARECER Nº 78/2021/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº E-07/002.7704/2018
INTERESSADO: SAAE - CASIMIRO DE ABREU
ASSUNTO: Parecer n° 10/2021 - GMC

Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Art. 64 da Lei estadual nº 3.467/2000. Suspensão total das atividades. Lacre da fonte alternativa. Impugnação tempestiva. Constatação de vícios sanáveis. Sugestão pelo desprovemento da impugnação com ressalva.

I. RELATÓRIO

I.1. Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em nome de **SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Casimiro de Abreu**, imposta com fundamento no artigo 64 da Lei estadual nº 3.467/2000^[1], “por realizar intervenção em APP – barramento de rio e captação de água sem a devida autorização ambiental do órgão competente” (Auto de Infração nº COGEFISEAI/00152022 – fl. 10 do doc. SEI nº 13762620) .

Inaugurou o processo em referência a emissão do Auto de Constatação nº SUPMACON/01018196 (fl. 03 do doc. SEI nº 13762620). Ato contínuo, foi elaborado relatório de vistoria nº 139/2018 (fls. 04/05 do doc. SEI nº 13762620) e emitido o Auto de Infração nº COGEFISEAI/00152022 (fl. 10 do doc. SEI nº 13762620), com base no referido artigo da Lei Estadual nº 3.467/00, aplicando a sanção de “*suspensão parcial ou total das atividades*”^[2].

Pela análise dos autos, verifica-se que foram lavrados dois autos de infração, o COGEFISEAI/00152022, referente à suspensão das atividades, e o SUPMAEAI/00150668 em que foi imposta a sanção de multa pela violação aos dispositivos 64 e 94 da Lei Estadual nº 3.467/00, no processo nº E-07/002.7702/2018, o qual, conforme parecer LBS nº 30/2019 (fls. 23/26 do doc. SEI nº 13762620), teve seu provimento negado e está em fase de cobrança de multa.

Consta manifestação técnica às fls. 27 do referido doc. SEI, explanando as razões pelas quais opina pela manutenção da sanção imposta “*até a regularização da captação*”, indica, ainda, que a impugnação é tempestiva e que pauta sua manifestação no referido parecer, LBS nº 30/2019.

I.2. Das razões da Autuada

Na impugnação apresentada às fls. 14/15 do referido doc. SEI o Autuado alega, em síntese, que **(i)** apenas colaborou com apoio técnico e no transporte de materiais, para a reconstrução do sistema de abastecimento de água da região, em caráter emergencial, haja vista a sua destruição, **(ii)** não sendo, portanto, a responsável direta pela construção apontada no relatório de vistoria, **(iii)** mas sim a Prefeitura Municipal, a qual, inclusive, consta como requerente da regularização da atividade (anexo v – fl. 20 do referido doc. SEI). Por fim, apresenta a impugnação com base no art. 24 da Lei estadual nº 3.467/00^[3] e

no art. 6º do Decreto 41.628/09^[4].

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Preliminares

II.1.1 Competência para lavratura dos autos de constatação e infração e para análise da impugnação

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, destacam-se as regras estabelecidas no Decreto Estadual nº 41.628/2009^[5], bem como do Decreto Estadual nº 46.619/2019, que revogou os Decretos anteriores.

Importante esclarecer, que em se tratando especificamente do direito intertemporal, a nova norma, Decreto nº 46.619/19, incidirá imediatamente sobre os processos em andamento, sem, entretanto, prejudicar a validade dos atos realizados sob a vigência da lei anterior.

Portanto, a recente norma não retroagirá, sendo respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada, mas será aplicável imediatamente nos processos em curso, conforme prevê o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro^[6].

Sendo assim, tendo em vista que os atos que compõem o presente processo, referentes ao relatório de vistoria, à lavratura do auto de constatação e do auto de infração, foram praticados na vigência do Decreto nº 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos seguintes termos:

No que tange à competência para lavratura de auto de constatação, datado de 10/05/2018, aplica-se o art. 58 do Decreto nº 41.628/2009, após a alteração realizada pelo Decreto nº 46.037/2017:

Art. 58 - 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 Diretoria de Pós-licença e pelos demais servidores indicados no Regimento Interno.

No que tange à competência para lavratura do auto de infração, datado de 27/12/2018, aplica-se o art. 59, II do referido decreto, após as alterações realizadas pelos Decretos nº 45.430/2015 e 46.037/2017:

Art. 59 - Os autos de infração, que terão por base as informações constantes nos respectivos autos de constatação emitidos pelo servidor competente, serão lavrados:

I - pelas Superintendências Regionais e pelas Diretorias, no caso de imposição de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de sua competência; (Alterado pelo Decreto nº 45.430 de 27 de outubro de 2015)

II - pela Coordenadoria de Fiscalização, nos demais casos previstos na legislação aplicável, podendo ser avocado pelo Coordenador Geral de Fiscalização e Pós Licença, na ausência do titular da Coordenadoria de Fiscalização. (Alterado pelo Decreto nº 46.037 de 05 de julho de 2017)

No que tange à competência para julgamento da impugnação, a qual ainda ocorrerá, aplica-se o art. 60, II do Decreto estadual nº 46.619/2019:

Art. 60 - As impugnações apresentadas, no prazo de 15 (quinze) dias contados da intimação, contra os autos de infração serão apreciadas e decididas: I - pelo Diretor de Pós-licença, no caso de autos de infração lavrados por imposição de advertência, multas e apreensão;

II - pelo CONSELHO DIRETOR, no caso dos autos de infração lavrados no caso de imposição de destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, suspensão parcial ou total das atividades, interdição do estabelecimento e restritiva de direitos, e demais sanções previstas em lei

Assim, haja vista ser o Conselho Diretor – Condir a autoridade competente para julgamento

da impugnação de fls. 14/15, caberá a análise e manifestação desta Procuradoria, nos termos do artigo 32, III, do Decreto estadual nº 46.619/2019.

No mais, considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as regras legais aplicáveis, passando a seguir para a análise de mérito cabível.

II.1.2. Tempestividade

A Lei estadual nº 3.467/2000 determina que o prazo para apresentação de impugnação ao auto de infração é de 15 (quinze) dias contados da data da intimação (artigo 24-A^[7]).

De acordo com o aviso de recebimento – AR (fl. 13 do doc. SEI nº 13762620) o autuado foi cientificado da autuação no dia 21/01/2019. Logo, seu prazo para interpor impugnação findava em 05/02/2019.

Conforme nota-se do rodapé da primeira página de sua impugnação (fl. 14 do doc. SEI nº 13762620), essa foi apresentada em 28/01/2019. Portanto, plenamente tempestiva sua manifestação.

II.2. Do mérito

II.2.1. Análise do auto de infração – Distinção entre medida de polícia e sanção administrativa

Apesar de o feito já encontrar-se em fase de apreciação e análise para posterior julgamento, entende-se cabível esclarecer que o auto de infração indicou o art. 64 da Lei nº 3.467/00, mas, na prática, não aplicou sanção de multa^[8], mas sim de suspensão das atividades.

Verificado o processo nº E-07/002.7702/2018, entendeu-se que ali havia tramitado a apuração da infração administrativa ambiental, referente ao descumprimento dos arts. 64 e 94 da Lei nº 3.467/00, com a respectiva aplicação da sanção de multa.

Ocorre que, conforme indicado na legislação estadual e explicitado no Guia Prática de Polícia Ambiental, as medidas cautelares previstas nos incisos IV, VI, VII, VIII e IX do Art. 2º, dentre as quais está a de *suspensão parcial ou total das atividades* (art. 2º, VIII), poderão ser utilizadas quando constatada a *ocorrência ou a iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação, mediante decisão devidamente fundamentada* (art. 29).

O item 4 do Guia Prático de Poder de Polícia Ambiental indica, ainda, que a instauração de processo administrativo deverá ocorrer visando a apuração das condutas, ações ou omissões, *que contrariem as normas ambientais vigentes, tipificadas no Capítulo III da Lei nº 3.467/2000*, para a qual poderá ser aplicada *medida de polícia (medidas cautelares e demolição) ou sanção administrativa*^[9].

Nota-se, portanto, que o auto de infração COGEFISEAI/00152022 aplicou medida de polícia e não sanção administrativa.

Como analisa José dos Santos Carvalho Filho^[10], as sanções são classificadas como aquelas que espelham uma punição efetivamente aplicada ao indivíduo que houver infringido a norma administrativa. Ao passo que as medidas são as providências administrativas que, embora não representando punição direta, decorrem do cometimento de infração ou do risco de que esta seja praticada, visando ao restabelecimento da legalidade^[11].

Tal diferenciação, entre medida de polícia e sanção administrativa, também é feita no parecer nº 01/2008-RD, da lavra do Procurador Rafael Lima Daudt d'Oliveira:

As medidas de polícia, mesmo que muitas vezes vinculadas a um ato ou atividade ilícita ou irregular, são utilizadas para prevenir uma lesão que proporcione um desequilíbrio entre o interesse público e o interesse privado, sacrificando desproporcionalmente o primeiro, diferentemente da sanção de polícia, que é aplicada quando a lesão já ocorreu, com vistas a reprimir sua ação, tendo intuito punitivo do

infrator.

Ainda sobre a referida distinção, vale apontar as palavras de Fábio Medina Osório^[12]:

Assim sendo, quando o Estado veda ao indivíduo o exercício de um direito para o qual não estava habilitado, não há falar-se propriamente em sanção administrativa. Nessa linha de raciocínio, o fechamento ou interdição de uma atividade iniciada pelo particular sem a necessária autorização do Poder Público não constitui sanção administrativa, pois em realidade se trata de uma medida adotada para o restabelecimento da legalidade, como poder legítimo da Administração

Logo, fica claro que a sanção ora imposta se enquadra como *medida de polícia*, cautelarmente imposta, pois, constatada a *iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação*.

Nesse sentido, destaca-se que foi observado o procedimento específico do artigo 29, §3º, da Lei nº 3.467/00^[13], o qual, conforme analisa o Guia Prático do Poder de Polícia Ambiental^[14] deve pautar-se nos seguintes termos:

No procedimento administrativo de aplicação da medida cautelar, o § 2º do art. 29 previu que a decisão administrativa produzirá efeito imediato, antes da abertura do contraditório e da ampla defesa. **Ou seja, verificada a ocorrência ou iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação**, e respeitado o já referido princípio da proporcionalidade, **deverá a autoridade fiscalizadora lavrar o Auto de Constatação de Medida Cautelar no intuito de paralisar, imediatamente, a infração da autuada** até decisão da autoridade competente.

Por tratar-se de medida provisória ela vigora “pelo prazo máximo de 60 dias, ao final do qual deverão ser ratificadas ou suspensas pelo Conselho Diretor (Condir) do Inea, ou deixarão de produzir efeitos caso não sejam levadas para decisão do Conselho. No caso de ratificação, será lavrado Auto de Infração de Medida Cautelar, iniciando-se o contencioso administrativo.”, conforme artigo 29, §3º, da Lei nº 3.467/00^[15].

Pelo que consta dos autos, foi seguido o procedimento do art. 29, §3º, mas sem a observância dos atos específicos para a aplicação dessa medida, quais sejam: **a lavratura do auto de constatação de medida cautelar**, submissão ao Condir para ratificação ou suspensão (o qual há indicação nos autos – fl. 11 do doc. SEI nº 13762620–, mas sem constar a ata e o número da Reunião) **e posterior lavratura do auto de infração de medida cautelar. O que se destaca para que, futuramente, esses sejam observados.**

De todo modo, o auto de infração foi lavrado com a fundamentação legal correta, o que permitiu a defesa do autuado. Quanto aos seus efeitos, não se verificam lesão ao interesse público e prejuízo a terceiros^[16]. Logo, entende-se que os apontamentos trazidos constituem vícios sanáveis (e, de fato, entende-se que já estariam sanados), o que torna sua convalidação cabível^[17].

II.2.2. AUTARQUIAS E A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

Conforme apontado pela manifestação técnica (fls. 27 do doc. SEI nº 13762620), o autuado SAAE tem natureza de autarquia e, conforme disposto no art. 5º, inc. I, do Decreto-lei nº 200/67, tem por características e conceito ser:

serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

“São as autarquias e fundações que realizam contrato de gestão com órgão da Administração Direta, a que se acha vinculada, para redução de custos e melhoria na qualidade do

serviço”^[18], constituindo-se como ente descentralizado da Administração Pública, capaz de direitos e deveres na ordem civil (art. 1º do CC/02), bem como de responder no espectro de sua responsabilidade administrativa (ambiental).

A Lei estadual nº 3.467/2000 explicita a diferença entre as responsabilidades civil e administrativa ambiental em seu artigo 2º, §10, dispondo que a responsabilidade pela reparação ou indenização decorrente de danos ambientais é independente da responsabilidade em relação às sanções resultantes das infrações administrativas:

Art 2º - As infrações administrativas serão punidas como as seguintes sanções, observadas as circunstâncias atenuantes e agravantes:

(...)

§ 10 – Independente da aplicação de quaisquer sanções, o infrator será obrigado a reparar ou indenizar os danos ambientais por ele causados.

No que se refere à responsabilidade administrativa, destaca-se que, apesar das idas e vindas no âmbito dos tribunais, o Superior Tribunal de Justiça assentou faz alguns anos a posição de que como a responsabilidade administrativa por infração ambiental configura uma espécie de sanção por ato ilícito, sua natureza deve ser necessariamente subjetiva, por obediência estrita ao princípio da culpabilidade, conforme jurisprudência ora mencionada^[19].

Logo, a responsabilidade administrativa ambiental tem natureza subjetiva, devendo, ainda, ser demonstrado o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o ato lesivo a justificar a sanção imposta.

Eventual afastamento dessa responsabilidade seria cabível, **(i)** caso fossem apresentadas hipóteses de excludente de responsabilidade, as quais não foram suscitadas, ou **(ii)** caso houvesse clara e inequívoca ausência de relação entre a conduta do agente e os fatos em questão, quais sejam: a intervenção em APP e o início de obras de barramento em corpo hídrico para captação e abastecimento de água. O que também não ocorreu, eis que o próprio autuado indica que transportou materiais para a construção da barragem e que, segundo o relatório de vistoria 139/2018, os funcionários da SAAE foram vistos no local.

No mais, recorda-se as lições de José Santos de Carvalho Filho^[20] acerca da *voluntariedade* na configuração do ato ilícito:

No que tange aos atos sancionatórios, um fato é certo e incontestável: sanções decorrem de infrações. Estas correspondem às condutas que infringem normas administrativas. Configurando-se como condutas ilícitas, são merecedoras de reação da ordem jurídica; a reação materializa-se por meio das sanções (ou punições, ou atos punitivos). **Diferentemente, porém, dos ilícitos penais, a consumação da infração administrativa não demanda a presença dos graus de culpabilidade exigidos naquela esfera. Assim, a transgressão se consuma pela conduta mobilizada por simples voluntariedade, ou seja, pela simples vontade de adotar o comportamento**

Assim, opina-se pela manutenção da medida cautelar de suspensão total da atividade com o lacre da fonte alternativa (fl. 11 do doc. SEI nº 13762620), sugerindo-se, apenas que seja verificado o andamento do processo nº E-07/002.102597/2018 (anexo v – fl. 20 do doc. SEI nº 13762620), eis que há informação de regularização da atividade mediante o requerimento de licença ambiental simplificada – LAS.

Outrossim, importa esclarecer que a solidariedade não se presume, decorrendo, apenas, da lei ou da vontade das partes^[21]. Logo, não há que se falar em responsabilidade solidária administrativa entre a SAAE, a Secretaria de Obras Públicas e a Prefeitura, pois infringe diretamente o ordenamento jurídico, não tendo elementos legais que possam subsidiá-los.

Por fim, para que não restem dúvidas quanto à conduta ora analisada, destaca-se que não foi constatada, na vistoria, a captação de água irregular, mas sim os preparativos para tanto, *i.e.* o barramento do corpo hídrico^[22]

III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- i. O recurso é tempestivo, haja vista estar em consonância com as regras previstas no artigo 24-A da Lei Estadual nº 3.467/2000;
- ii. Nesse aspecto, verificou-se o pleno atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa e vícios sanáveis no que tange à lavratura do auto de constatação e infração, os quais deveriam ser especificamente referentes à medida cautelar ora aplicada, e não como se fosse ser aplicada a sanção de multa;
- iii. De todo modo, o auto de infração foi lavrado com a fundamentação legal correta, o que permitiu a defesa do autuado. Quanto aos seus efeitos, não se verificam lesão ao interesse público e prejuízo a terceiros^[23];
- iv. Logo, entende-se que os apontamentos trazidos constituem vícios sanáveis, o que torna sua convalidação cabível;
- v. Entendendo-se, ainda, que os vícios apontados foram sanados e que o processo atendeu ao procedimento do art. 29, §3º, **mas sem a observância dos atos específicos para a aplicação** dessa medida, quais sejam: **a lavratura do auto de constatação de medida cautelar**, submissão ao Condir para ratificação ou suspensão (o qual há indicação nos autos – fl. 11 do doc. SEI nº 13762620 –, mas sem constar a ata e o número da Reunião) e **posterior lavratura do auto de infração de medida cautelar. O que se destaca para que, futuramente, esses sejam observados**;
- vi. O autuado SAAE é uma autarquia, sendo dotado, portanto, de personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira,^[24] constituindo-se como ente descentralizado da Administração Pública, capaz de direitos e deveres na ordem civil (art. 1º do CC/02), bem como de responder no espectro de sua responsabilidade administrativa (ambiental);
- vii. A responsabilidade administrativa ambiental configura uma espécie de sanção por ato ilícito, sua natureza deve ser subjetiva, assim como deve restar demonstrado o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o ato lesivo, requisitos atendidos no caso concreto a justificar a medida imposta;
- viii. Assim, opina-se pela manutenção da medida cautelar de suspensão total da atividade com o lacre da fonte alternativa (fl. 11 do doc. SEI nº 13762620), **sugerindo-se, apenas que seja verificado o andamento do processo nº E-07/002.102597/2018 (anexo v – fl. 20 do doc. SEI nº 13762620), eis que há informação de regularização da atividade mediante o requerimento de licença ambiental simplificada – LAS**;
- ix. Por fim, cumpre ressaltar que “*os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultente, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária*” (art. 33 do Decreto Estadual nº 46.619/2019);

Diante do exposto, opina-se pelo desprovimento da impugnação apresentada, bem como pela convalidação dos atos administrativos.

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

Giselle Maria Custódio Cardoso

Assessora Jurídica / ID Funcional: 5106074-4

GERDAM / Procuradoria do Inea

VISTO

APROVO o parecer nº 78/2021/INEA/GERDAM (nº 10/2021 – GMC) da lavra da assessora jurídica Giselle Maria Custódio Cardoso, referente ao Processo Administrativo E- E-07/002.7704/2018.

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

Maurício Carlos Araújo Ribeiro

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

[1] Art. 64 – Iniciar obras ou atividade, construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes: Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

[2] Art. 2º, VIII - suspensão parcial ou total das atividades; § 7º - As sanções indicadas nos incisos VI a X serão aplicadas quando o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às prescrições legais ou regulamentares. (Lei Estadual nº 3.467/00)

[3] Art. 24 – O órgão de instrução que não for competente para emitir a decisão final elaborará relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente.

[4] Art. 6º – Compete, ainda, ao órgão de contabilidade remeter, dentro do prazo legal, os processos de prestação e de tomada de contas anuais ao Tribunal de Contas do Estado, conforme art. 9º, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº. 63/90.

[5] Vale ressaltar que o Decreto Estadual 41.628/2009 foi revogado, em 03/04/2019, pelo Decreto

Estadual 46.619/2019. Logo, apenas os procedimentos referentes à apreciação e decisão da impugnação, bem como procedimentos posteriores é que serão regidos pelo Decreto 46.619/2019.

[6] Art. 6º da Lei nº 4.657/42 - A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

[7] Art. 24-A. Contra o auto de infração poderá ser interposta impugnação, no prazo máximo de 15 (quinze) dias corridos, contados da data da ciência da autuação.

[8] Art. 64. Iniciar obras ou atividade, construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes: Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

[9] Em ambos *devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa, com exceção da aplicação imediata das medidas cautelares e nas hipóteses de demolição sumária*. Instituto Estadual do Ambiente (RJ). VALLE, Márcio Neves do. *et al.* Guia prático do poder de polícia ambiental: fiscalização, medidas de polícia e sanções administrativas. Rio de Janeiro, 2019. P. 11. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/publicacoes/publicacoes-inea/cartilhas/>>. Acesso em 09 abr. 2021.

[10] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 32ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018, p. 153

[11] Instituto Estadual do Ambiente (RJ). VALLE, Márcio Neves do. *et al.* Guia prático do poder de polícia ambiental: fiscalização, medidas de polícia e sanções administrativas. Rio de Janeiro, 2019. P. 8. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/publicacoes/publicacoes-inea/cartilhas/>>. Acesso em 09 abr. 2021.

[12] OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 3ª ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009, p. 97.

[13] Art. 29 - Em qualquer fase do processo administrativo, ou antes que este seja instaurado, os agentes de fiscalização dos órgãos ambientais estaduais poderão impor, cautelarmente, as medidas previstas nos incisos IV, VI, VII, VIII e IX do Art. 2º, quando constatarem a ocorrência ou a iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação, mediante decisão devidamente fundamentada.

§3º Intimado o infrator da providência cautelar aludida, o agente fiscalizador, sob pena de infração disciplinar grave, comunicará o fato a seu superior imediato para que este dê ciência ao diretor competente do Instituto Estadual do Ambiente - INEA, ou a seu Conselho Diretor, nos casos de sua competência, a fim de que, fundamentadamente e no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, seja suspensa ou ratificada a medida.

[14] Instituto Estadual do Ambiente (RJ). VALLE, Márcio Neves do. *et al.* Guia prático do Poder de Polícia Ambiental: fiscalização, medidas de polícia e sanções administrativas. Rio de Janeiro, 2019. p. 12. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/publicacoes/publicacoes-inea/cartilhas/>>. Acesso em 09 abr. 2021.

[15] Art. 29 - Em qualquer fase do processo administrativo, ou antes que este seja instaurado, os agentes de fiscalização dos órgãos ambientais estaduais poderão impor, cautelarmente, as medidas previstas nos incisos IV, VI, VII, VIII e IX do Art. 2º, quando constatarem a ocorrência ou a iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação, mediante decisão devidamente fundamentada.

§3º Intimado o infrator da providência cautelar aludida, o agente fiscalizador, sob pena de infração disciplinar grave, comunicará o fato a seu superior imediato para que este dê ciência ao diretor competente do Instituto Estadual do Ambiente - INEA, ou a seu Conselho Diretor, nos casos de sua competência, a fim de que, fundamentadamente e no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, seja suspensa ou ratificada a medida.

[16] DIAS, Luciano de Sousa. *Os Atos Administrativos Inválidos Em Face Dos Princípios Constitucionais Aplicáveis À Administração Pública*. Orientador: Professor Dr. Paulo Gustavo Branco Gonet. 2010. 120p. Trabalho de conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília - DF. 2010. P. 13.

[17] Art. 52. 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.

Parágrafo único. Admite-se convalidação voluntária, em especial, nas seguintes hipóteses:

I. vícios de competência, mediante ratificação da autoridade competente;

II. vício de objeto, quando plúrimo, mediante conversão ou reforma;

III. quando, independentemente do vício apurado, se constatar que a invalidação do ato trará mais prejuízos ao interesse público do que a sua manutenção, conforme decisão plenamente motivada.

[18] VALDÉS, Daisy de Asper y. *Responsabilidade civil do Estado e as Agências Reguladoras*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 40, n. 159, pp. 181-192, jul./set. 2003. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/882/R159-13.pdf?sequence=4&isAllowed=y>> Acesso em 05 mai. 2021

[19] PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA. EXIGÊNCIA DE DOLO OU CULPA. MULTA. CABIMENTO EM TESE.

1. Segundo o acórdão recorrido, "a responsabilidade administrativa ambiental é fundada no risco administrativo, respondendo, portanto, o transgressor das normas de proteção ao meio ambiente independentemente de culpa lato senso, como ocorre no âmbito da responsabilidade civil por danos ambientais" (e-STJ fl. 997).

2. Nos termos da jurisprudência do STJ, como regra a responsabilidade administrativa ambiental apresenta caráter subjetivo, exigindo dolo ou culpa para sua configuração. Precedentes: REsp 1.401.500 Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/9/2016, AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 7/10/2015, REsp 1.251.697/PR, Rel. Ministro. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17/4/2012.

3. Recurso Especial parcialmente provido.

(STJ, REsp Nº 1.640.243, Rel. Min HERMAN BENJAMIN, 2T, Julgado em 07/03/2017, DJe 27/04/2017 - grifamos)

--X--

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO AMBIENTAL.

QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. APLICAÇÃO DA LEI ESTADUAL 997/1976, REGULAMENTADA PELO DECRETO 8.468/1976. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. AUTORIA DO INCÊNDIO. AFERIÇÃO. EXISTÊNCIA DE PREJUÍZO OU LUCRO PARA A AUTORIA EM DETRIMENTO DO INCÊNDIO. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 1. Infere-se dos autos que a aplicação da multa se deu com base exclusivamente na análise e interpretação de legislação local (Lei Estadual 997/1976). Todavia, em Recurso Especial não compete a esta Corte o exame da referida matéria, por analogia, por se tratar de análise de legislação local, cuja apreciação é obstada pela Súmula 280/STF, que assim dispõe: "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário". 2. Segundo o acórdão recorrido: "Pois bem. A questão posta em juízo é atinente à responsabilização da autora como beneficiária da matéria prima proveniente da Fazenda Cachoeira dos Felícios, onde se deu a queima sem prévia autorização e em local proibido, tendo a d. autoridade sentenciante acolhido a argumentação da ré, uma vez não ter a demandante se desincumbido do ônus de provar que o auto de infração lavrado não se reveste de veracidade e legitimidade. E com razão, a meu ver. A apelante nega a autoria do fato descrito no auto de infração, afirmando, ainda, a ausência do nexo causal entre a conduta e o dano causado. Contudo, depreende-se das provas contidas nos autos que funcionários estavam promovendo manualmente o corte da cana-de-açúcar após a queima, beneficiando-se desta". 3. No que tange ao argumento de que a recorrida teria sido a autora do referido incêndio, ou que dele não teria se beneficiado, verifica-se que qualquer modificação no entendimento firmado no acórdão recorrido, demandaria necessariamente a incursão no contexto fático-probatório dos autos, o que é vedado em Recurso Especial, a teor do que dispõe a Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial." 4. **Finalmente, a responsabilidade administrativa ambiental, segundo a jurisprudência do STJ, é de natureza subjetiva, ao contrário da responsabilidade civil pelo dano ambiental.** Logo, não poderia o Tribunal local aplicar o regime objetivo na hipótese da multa imposta. 5. Agravo Interno não provido.

(STJ - AgInt no REsp: 1746275 SP 2018/0131908-4, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 07/02/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 11/03/2019)

[20] "No mesmo sentido, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (*Curso, cit., 20. ed., 2006, p. 805*) e DANIEL FERREIRA (*Sanções administrativas, Malheiros, 2001, p. 64-65*). *Contra (exigindo culpabilidade): FÁBIO MEDINA OSÓRIO, Direito administrativo sancionador, Revista dos Tribunais, 2000, p. 312 ss.*" (CARVALHO FILHO, José dos Santos Manual de direito administrativo. – 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018., p. 210

[21] Código Civil - Art. 265. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.

[22]

UNIDADE ADMINISTRATIVA: SUPMA	NÚMERO DO RV: 139/2018	DATA DA VISTORIA: 10/05/2018	Pag. 2/3
2) A construção de uma barragem pequena, de concreto, com registro, caixa de acúmulo e extravasor, ou seja, bem construída;			
3) Não havia interrupção do fluxo natural do córrego, em outras palavras, a atividade ainda não estava realizando a captação de águas superficiais;			
4) A abertura de uma trilha/caminho, porém não havia supressão de vegetação significativa;			
5) Não foi possível localizar o reservatório, porque em determinado momento, a tubulação encontra-se enterrada, dificultando a visualização. Também, no momento da vistoria, não foi possível identificar o infrator e nem o proprietário do terreno.			

[23] DIAS, Luciano de Sousa. *Os Atos Administrativos Inválidos Em Face Dos Princípios Constitucionais Aplicáveis À Administração Pública*. Orientador: Professor Dr. Paulo Gustavo Branco Gonet. 2010. 120p. Trabalho de conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília - DF. 2010. P. 13.

[24] VALDÉS, Daisy de Asper y. *Responsabilidade civil do Estado e as Agências Reguladoras*. Revista

de Informação Legislativa, Brasília, a. 40, n. 159, pp. 181-192, jul./set. 2003. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/882/R159-13.pdf?sequence=4&isAllowed=y>> Acesso em 05 mai. 2021.

[25] RODRIGUES, Marcelo Abelha. *O STJ e a responsabilidade administrativa ambiental subjetiva: notas para uma reflexão*. Migalhas de peso. Publicado em 20 mai. 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/302576/o-stj-e-a-responsabilidade-administrativa-ambiental-subjetiva--notas-para-uma-reflexao>> Acesso em 08 mai. 2021



Documento assinado eletronicamente por **Mauricio Carlos Araújo Ribeiro, Procurador**, em 11/05/2021, às 12:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Giselle Maria Custódio Cardoso, Assessora**, em 11/05/2021, às 14:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **16687082** e o código CRC **FBACD4C4**.