



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

PARECER Nº 144/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº E-07/002.9322/2019

Parecer nº 23/2024^[1] - LDQO - Gerdam/Proc/Inea

ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. LEI ESTADUAL Nº 3.467/2000. RECURSO TEMPESTIVO. INSUBSISTÊNCIA DOS ARGUMENTOS DA AUTUADA. SUGESTÃO PELA IMPROCEDÊNCIA DO RECURSO.

I. RELATÓRIO

I.1. Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, com vistas à apuração de conduta lesiva ao meio ambiente, pelo desatendimento ao item 02 da Notificação nº Supmepnot/01109312. Tal conduta infringe o art. 76 da Lei Estadual nº 3.467/2000^[2], de acordo com o Auto de Constatação nº Supmepcon/01020030 (fl. 03 do doc. 60089304).

A notificação, por sua vez, requeria a imediata remoção do volume correspondente a um metro de altura das pilhas que foram amostradas na investigação ambiental confirmatória apresentada pela CSN, bem como a apresentação de cronograma para sua retirada.

Em sequência, foi aplicada sanção de multa simples no valor de R\$ 2.284,31 (dois mil, duzentos e oitenta e quatro reais e trinta e um centavos), de acordo com o Auto de Infração nº Supmepei/00153650 (fl. 13 do doc. 60089304).

Inconformada, a autuada apresentou impugnação ao auto de infração (fls. 18/27).

A Manifestação nº 02/2024 LDQO/Gerdam/Proc/Inea (66608367) opinou pela ocorrência da prescrição intercorrente. Todavia, após posterior análise no âmbito do controle interno de juridicidade dos atos deste Instituto, merece reforma tal entendimento, conforme será abordado no presente parecer.

I.2 Da decisão da impugnação

O Diretor da Diretoria de Pós-licença – Dirpos acolheu (fl. 100) a manifestação de sua Assessoria Jurídica (fls. 96/99) e indeferiu a impugnação apresentada.

A autuada foi notificada da decisão (63944758) e apresentou recurso administrativo (63007156).

I.3 Das razões recursais da autuada

No recurso apresentado, a autuada alega a ocorrência da prescrição intercorrente. Ademais, sustenta a ausência de motivação quando da lavratura do auto de infração, bem como ausência de culpa no exercício da atividade que gerou a aplicação da penalidade.

Subsidiariamente, requereu a redução do valor da multa imposta.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Preliminarmente

II.1.1. Da tempestividade do recurso

A Lei Estadual nº 3.467/2000 determina que o prazo para apresentação de recurso em face da decisão que aprecia a impugnação ao auto de infração é de 15 (quinze) dias contados da intimação (art. 25^[3]).

De acordo com o art. 28 da referida norma^[4] – alterada pela Lei nº 9.789/2022 –, os prazos contados em dias deverão ser contados em dias úteis quando for o caso de impugnar, recorrer, falar nos autos e, em geral, cumprir providência processual.

Sendo assim, levando-se em consideração que a Autuada teve ciência da Notificação nº Gefisnot/01131795 em 20 de outubro de 2023, considera-se *tempestivo* o recurso apresentado em 08 de novembro de 2023.

II.1.2. Da competência para a prática dos atos de fiscalização e julgamento do recurso

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, destacam-se as regras estabelecidas nos Decretos Estaduais nº 41.628/2009 e nº 46.619/2019, bem como da recente edição do Decreto Estadual nº 48.690/2023, que revogou os decretos anteriores.

Importante esclarecer, que em se tratando especificamente do direito intertemporal, a nova norma, Decreto Estadual nº 48.690/2023, 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^[5].

Isso posto, verifica-se que os atos administrativos – auto de constatação, auto de infração, decisão quanto à impugnação – que compõem o presente processo estão em consonância com as regras legais aplicáveis. Na sequência, após a análise e manifestação desta Procuradoria, o recurso interposto pela Autuada será submetido ao Condir, autoridade competente para julgamento, de acordo com o art. 34, inciso III, do Decreto Estadual nº 48.690/2023.

II.1.3 – Da ausência de prescrição:

A autuada alegou a ocorrência de prescrição intercorrente, tendo em vista o lapso temporal de mais de 3 anos entre a manifestação técnica elaborada em 16/12/2019 e o parecer da Assessoria Jurídica da Diretoria de Pós-Licença – Dirpos, em 12/09/2023.

Conforme mencionado, a Manifestação nº 02/2024 LDQO/Gerdam/Proc/Inea (66608367) opinou pela ocorrência da prescrição intercorrente. Todavia, merece reforma tal entendimento, conforme fundamentação que se segue.

Nos termos do art. 74 da Lei Estadual nº 5.427/2009, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, “*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*”.

Assim, praticada uma infração ambiental, a Administração Pública tem o prazo de 05 (cinco) anos para exercer sua pretensão punitiva, que engloba: (i) apurar o cometimento da infração; (ii) proceder à lavratura do auto de infração; e, por meio de decisão da autoridade competente, (iii) homologar as sanções imputadas com o auto de infração.

Segundo o art. 74, o termo inicial do prazo prescricional ocorre (i) da data da prática do ato; ou (ii) do dia em que tiver cessado, em casos de infração permanente ou continuada.

Além da prescrição quinquenal, o § 1º do art. 74 da Lei Estadual nº 5.427/2009 dispõe que "*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*".

Dessa forma, o processo administrativo paralisado por mais de 3 (três) anos resulta igualmente na extinção da pretensão punitiva do Estado.

A norma está relacionada ao princípio do impulso oficial, segundo o qual cabe à Administração Pública realizar os atos importantes à movimentação do processo administrativo para promover a apuração do seu objeto.

Não é, porém, qualquer despacho que possui o efeito de interromper o prazo trienal de prescrição intercorrente, senão aquele com algum escopo relevante. Despachos de mera movimentação processual são insuficientes para efeito de interrupção do prazo.

Contudo, é importante salientar que os prazos prescricionais de cinco anos (prescrição da pretensão punitiva) e de três anos (prescrição intercorrente) são relativamente autônomos. Uma vez deflagrado o processo apuratório, a pretensão punitiva da Administração Pública somente é extinta com a paralisação do processo por mais de três anos. Não obstante, mesmo que o processo esteja parado por mais de três anos, não se extingue a pretensão caso não tenham decorridos no mínimo os cinco anos contados do nascimento da pretensão.

O entendimento ora adotado está em conformidade com o Parecer nº 04/2023 - LDQO (Parecer nº 145/2023/INEA/GERDAM), da lavra do Procurador-Chefe dessa Autarquia, prolatado em 25 de agosto de 2023, nos autos do SEI-070002/015486/2023. Tal parecer foi aprovado pela Procuradoria-Geral do Estado por meio do Parecer nº 52/2023-GUB-PG-17, da lavra do Procurador do Estado Gustavo Binenbojm (SEI nº 59508176), vistado pelo Procurador-Chefe Administrativo, Flávio Amaral Garcia (SEI nº 60309525).

No presente caso concreto, o processo administrativo permaneceu paralisado por mais de 03 anos, paralisação configurada entre a manifestação técnica da Superintendência Regional Médio Paraíba do Sul - Supmep, em 16/12/2019, e a decisão de indeferimento da impugnação pela Diretoria de Pós-Licença - Dirpos, em 12/09/2023 (fl. 100 do doc. 60089304).

Todavia, ainda não transcorreram os cinco anos contados do nascimento da pretensão punitiva (constatação da infração em 14/08/2019). Reitera-se que, conforme entendimento apontado, **a paralização de processo administrativo sancionador por mais de três anos não resulta na prescrição da pretensão punitiva da Fazenda Pública caso o prazo prescricional total fique aquém a cinco anos.**

Portanto, não restou configurada a incidência da prescrição intercorrente no caso em tela.

Apesar da adoção da data da lavratura do Auto de Constatação como termo inicial para a prescrição da pretensão punitiva, a infração mencionada constitui como de natureza continuada, já que a transgressão à norma ambiental somente terá fim quando da efetiva regularização da atividade. Reitera-se que, diante de infração continuada, o termo inicial da prescrição será a data em que ela tiver cessado, na forma do art. 74 da Lei Estadual nº 3.467/2000^[6]. Por isso, considerando a ausência de informações técnicas suficientes nos autos, opina-se pela realização de nova vistoria para verificar se a autuada continua a descumprir o item 02 da notificação nº Supmepnot/01109312, ou se regularizou sua atividade.

Por fim, destaca-se que as manifestações produzidas por esta Procuradoria não são revestidas de caráter decisório, mas apenas consultivo. Assim, eventual mudança de entendimento, o que se verificou no presente caso, não gera qualquer tipo de vinculação à posição inicialmente adotada, ou direito adquirido ao recorrente. Apenas o Conselho Diretor – Condir possui competência para deliberar e decidir acerca da manutenção ou não do auto de infração ora discutido.

II.2 - Do mérito:

II.2.1 - Da subsistência do auto de infração:

Na hipótese dos autos, a recorrente foi autuada pela prática da infração ambiental tipificada no art. 76 da Lei Estadual nº 3.467/2000:

Art. 76. Deixar, sem justa causa, de cumprir as regulares intimações dos órgãos ambientais estaduais, nos termos do art. 14 desta Lei:

Multa de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

De acordo com a Superintendência Regional do Médio Paraíba do Sul - Supmep, a autuação se deu pelo desatendimento ao item 02 contido na notificação nº Supmepnot/01109312 (fl. 75 do doc. 60089304), que exigia a remoção do volume correspondente a um metro de altura das pilhas que foram amostradas na investigação ambiental confirmatória apresentada pela CSN, bem como apresentação de cronograma para realização da remoção.

Alega a recorrente que seria inviável a remoção imediata das pilhas, tendo em vista a grande quantidade de material existente na localidade. Sustenta que seria necessário uma organização operacional e atuação coordenada para a remoção, demandando mais tempo para o cumprimento da exigência. Portanto, alega que não restou configurada a infração ao art. 76 da Lei Estadual nº 3.467/2000, uma vez que o tipo infracional exige que o desatendimento à notificação tenha se dado sem justa causa. Informa, ainda, que agiu sem culpa, e que tais justificativas teriam sido encaminhadas anteriormente ao Instituto por meio da carta Goar-156/209.

Sobre a alegação de ausência de culpa, importa destacar que a responsabilidade ambiental 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 Federal nº 9.605/1998.

Em suma, entende-se que o dever de reparar o meio ambiente decorre da responsabilidade civil pela degradação, sendo essa objetiva, solidária e imprescritível. Já no tocante à responsabilidade administrativa, a sua aplicação obedece à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado infrator por culpa ou dolo (elemento subjetivo) com a demonstração de nexo causal entre a conduta e o dano.

No caso em tela, a autuada não logrou êxito em comprovar as alegações apresentadas, ou qualquer causa excludente de sua responsabilidade administrativa, tendo em vista que não apresentou prova cabal de seus argumentos. Além de não ter sido juntada qualquer documentação no recurso ora analisado, consta no anexo da impugnação apenas a procuração, estatuto social, o cumprimento do item 01 da notificação, e as cartas encaminhadas ao órgão que, por sua vez, também estão desacompanhadas de qualquer documentação complementar.

Ademais, conforme atesta a área técnica, a carta Goar-156/209 foi encaminhada a este Instituto posteriormente à autuação, e também não traz qualquer prova que corrobore com os argumentos trazidos.

Destaca-se que o auto de infração lavrado em face da autuada se deu pelo descumprimento não só da exigência de remoção imediata das pilhas, mas também por não ter apresentado cronograma para sua retirada.

Mesmo que não fosse possível a remoção imediata do material, justificativa que apenas poderia ser aceita mediante apresentação de prova cabal, deveria a empresa, ao menos, ter apresentado o cronograma em tempo hábil, o que também não foi feito. Portanto, fica demonstrada a falta de empenho da recorrente com o cumprimento integral da notificação que ensejou a presente autuação, devendo ser mantida a penalidade aplicada.

No que tange ao pedido subsidiário de redução do valor da multa, válido esclarecer que a planilha de valoração de multas adotada por esta autarquia é baseada nos valores máximo e mínimo estabelecidos pela Lei Estadual nº 3.467/2000, não havendo qualquer desproporcionalidade ou falta de razoabilidade no valor atribuído, o qual se encontra dentro dos parâmetros legais.

A Lei Estadual nº 3.467/2000 também prevê que, para a imposição e gradação da penalidade, devem ser considerados (art. 8º, incisos I, II e III): (i) a gravidade do fato; (ii) os antecedentes do infrator; e (iii) a situação econômica do infrator, não obstante as circunstâncias atenuantes e agravantes da penalidade previstas nos arts. 9º e 10.

Todos esses requisitos foram devidamente observados pelos agentes do Inea, inclusive a situação econômica da autuada, classificada como empresa de “Grande Porte” (fl. 08). Quanto às atenuantes indicadas supostamente aplicáveis, a autuada não apresentou provas de que estão sendo realizados (i) programas de educação ambiental em conformidade com a política estadual de educação ambiental; e (ii) planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando à melhoria contínua e o aprimoramento ambiental, segundo diretrizes formuladas por entidades certificadoras reconhecidas no Brasil. Logo, não devem ser aplicadas.

Assim, tem-se que, ao decidir pela sanção de multa simples no valor de R\$ 2.284,31 (dois mil, duzentos e oitenta e quatro reais e trinta e um centavos), o Inea se pautou nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, sendo certo que o valor atribuído se encontra dentro dos limites estabelecidos no art. 76 da Lei Estadual nº 3.467/2000.

Nesses termos, uma vez que restou configurada a conduta tipificada como infração ambiental, conclui-se pela subsistência do Auto de Infração nº Supmepei/00153650, não sendo cabível a sua redução, como requerido pela autuada.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- i. Os atos praticados no processo estão em consonância com as normas sobre competência, procedimento, devido processo legal, contraditório e ampla defesa;
- ii. O recurso é cabível e tempestivo; e
- iii. Restou comprovado que houve, de fato, violação ao art. 76 da Lei Estadual nº 3.467/2000, diante do descumprimento ao item 02 da Notificação nº Supmepnot/01109312.

Destarte, opina-se pelo **conhecimento** do recurso e, no mérito, **por seu desprovimento**.

Restitua-se à **Diretoria das Superintendências Regionais - Dirsup**, para ciência e adoção das medidas necessárias à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 11 de junho de 2024.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

[1] Este parecer foi elaborado com o auxílio do residente jurídico Vitor Lima Souto.

[2] **Art. 76.** Deixar, sem justa causa, de cumprir as regulares intimações dos órgãos ambientais estaduais, nos termos do art. 14 desta Lei: Multa de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

[3] **Art. 25.** Da decisão que apreciar a impugnação ao auto de infração, poderá o infrator interpor recurso para o órgão próprio do Instituto Estadual do Ambiente - INEA ou, quando assim estabelecido em Regulamento, para o órgão próprio ou para o titular da Secretaria de Estado do Ambiente, no prazo de 15 (quinze) dias contados da intimação, nos termos do art. 14 desta Lei.

[4] **Art. 28.** Na contagem dos prazos estabelecidos neste Capítulo exclui-se o dia do começo, incluindo-se o do vencimento. § 1º Os prazos expressos em dias contar-se-ão: I - em dias úteis quando for o caso de impugnar, recorrer, falar nos autos e, em geral, cumprir providência processual; (...)

[5] **Art. 6º** do Decreto-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.

[6] **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.**