



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

PARECER Nº 155/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº E-07/002.107796/2018

Parecer nº 28/2024 – LDQO – Gerdam/Proc/Inea ^[1]

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 PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO.

I. RELATÓRIO

I.1. Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de R.P. Filho Serviços Hidráulicos Ltda., imposta com fundamento no art. 87 da Lei Estadual nº 3.467/2000, pelo descumprimento das condicionantes nº 10 e 13 da Licença Operação - LO nº IN032613.

Inaugurou o processo em referência o Auto de Constatação nº Supmacon/01019034 (fl. 03 do doc. 66073159). Posteriormente, emitiu-se o Auto de Infração – AI nº Supmaeai/00153898 (fl. 15), que aplicou a sanção de multa simples no valor de R\$ 20.583,09 (vinte mil, quinhentos e oitenta e três reais e nove centavos).

Inconformada, a autuada apresentou impugnação ao auto de infração (fls. 19/41).

I.2. Da decisão da impugnação

O Diretor da Diretoria de Pós-licença – Dirpos acolheu (fls. 45) a manifestação de sua assessoria jurídica (42/45) e indeferiu a impugnação apresentada, “tendo em vista que os elementos da defesa não carregaram argumentos de fato ou de direito hábeis a elidir o procedimento fiscalizatório”.

A autuada foi notificada da decisão (74717625) e apresentou recurso administrativo (74717543).

I.3. Das razões recursais da autuada

No recurso apresentado, a autuada alegou a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva. Ademais, alegou que tão logo cientificada da Notificação nº Supmanot/01102116, emitida para que regularizasse sua atividade, teria atendido às exigências requeridas pelo Instituto. Também aponta que, apesar de fato existirem problemas estruturais em alguns pontos do empreendimento, não houve qualquer dano ao meio ambiente. Por fim, sustentou ausência de motivação, tendo em vista o teor genérico da descrição da infração, bem como a necessidade de prévia advertência antes da imposição da multa simples.

Subsidiariamente, requereu a conversão da multa em serviços de melhoria ao meio ambiente.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Preliminarmente

II.1.1. Da tempestividade do recurso

A autuada foi notificada da decisão em **24/04/2024**, conforme doc. 74717625.

A contagem do prazo recursal para o presente caso se dá em dias úteis, conforme art. 28, § 1º, inciso I, da Lei Estadual nº 3.467/2000, atualizado pela Lei nº 9.789/2022. Portanto, considera-se *tempestivo* o recurso apresentado em 15/05/2024.

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 ^[2].

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 não ocorrência da prescrição

A autuada alegou a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, tendo em vista o lapso temporal transcorrido desde o cometimento da infração.

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), visto pelo Procurador-Chefe Administrativo, Flávio Amaral Garcia (SEI nº 60309525).

No presente caso concreto, apesar de terem transcorridos os cinco anos a contar do nascimento da pretensão (14/11/2018), o processo administrativo não permaneceu paralisado por mais de 03 anos. Destaca-se que, entre a manifestação técnica elaborada em 12/02/2020 e a decisão de indeferimento da impugnação pela Diretoria de Pós-Licença em 19/04/2023, um marco interruptivo da prescrição se fez presente, qual seja: o parecer elaborado pelo Serviço de Impugnação a Autos de Infração – Serviai em 24/10/2022. Ademais, sequer tinham transcorrido os cinco anos da pretensão punitiva à época.

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

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. 87 da Lei Estadual nº 3.467/2000:

Art. 87. Operar atividade licenciada em desacordo com as condições ou restrições estabelecidas na respectiva licença de operação:

Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 300,00 (trezentos reais) a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), se o infrator for pessoa jurídica.

A autuação foi fundamentada no Relatório de Vistoria nº 457/2018 (fl. 06 do doc. 66073159), emitido pela Superintendência Regional Macaé e Rio das Ostras – Supma, que constatou o descumprimento das condicionantes nº 10 e 13 da Licença Operação - LO nº IN032613, que permite a empresa realizar atividade de fabricação, manutenção e locação de contêineres, embalagens metálicas e semelhantes.

As referidas condicionantes, por sua vez, estabeleciam o seguinte:

10 – Manter os locais de armazenagem de equipamentos e produtos, em boas condições de ordem, limpeza e segurança, assim como atender as NBR 7500 e NBR 14619, no que diz respeito à identificação e incompatibilidade de produtos perigosos.

13 – Não armazenar resíduos, equipamentos contaminados e/ou produtos químicos em área desprovida de dispositivos destinados à proteção ambiental.

Segundo o relatório de vistoria, o descumprimento da condicionante nº 10 se deu pela ausência de identificação e sinalização nas áreas de estocagem de produtos químicos, assim como no local onde estocam cilindros de GLP e oxigênio (Foto 02 anexada ao RV).

Em relação à condicionante nº 13, destacou a fiscalização que existiam produtos químicos em área não impermeabilizada. Ademais, existiam equipamentos impregnados com produto químico no pátio sem dispositivo

eficiente de proteção ambiental (fotos 06 e 07 do RV).

Na ocasião da vistoria, também foi emitida a Notificação nº Supmanot/01102116 (fl. 05 do doc. 66073159), que, além de outras determinações, exigiu que a autuada se adequasse às condicionantes que ensejaram a presente autuação.

A autuada alega que tão logo cientificada da referida notificação, teria atendido às exigências do Instituto. Ademais, aponta que, apesar do fato de existirem problemas estruturais em alguns pontos do empreendimento, não houve dano ao meio ambiente, e que não ficou clara a razão da autuação, tendo em vista o teor genérico da descrição da infração. Por fim, alegou a necessidade de prévia advertência antes da imposição da multa simples.

O efetivo cumprimento das exigências contidas na Notificação nº Supmanot/01102116 não exime o autuado de responsabilidade do atendimento das condicionantes. Para não incorrer em infração ambiental e ciente dos termos do instrumento de controle em sua posse, a empresa deveria estar regularizada no momento da emissão da LO IN032613, bem como durante toda sua vigência. Todavia, como operou irregularmente por determinado período, foi devida a aplicação da multa simples, que não perde seu objeto simplesmente pela autuada retornar ao estado de regularidade.

Quanto à alegação de não ter restado evidenciado o motivo da imposição da sanção, destaca-se que, além de o auto de constatação e o auto de infração preencherem os requisitos exigidos pelo art. 12 e 13 da Lei Estadual nº 3.467/2000, o Relatório de Vistoria nº 457/2018 descreveu minuciosamente o objeto da fiscalização, bem como a infração cometida, inclusive com a juntada de registros fotográficos. Portanto, não merece prosperar a alegação de cerceamento de defesa, uma vez que a autuada poderia ter pleno acesso a todo o teor do processo, bastando o requerimento de abertura de vista, conforme regulamentação dada pelos arts. 3º, II, e 41 da Lei Estadual nº 5.427/2009^[3].

No que tange à alegação de ausência de dano ambiental, destaca-se que a discussão central dos autos **não é** sobre o dever da autuada em reparar o dano ambiental. O foco é a análise de eventual infringência de um tipo administrativo da Lei Estadual nº 3.467/2000, qual seja, o do art. 87, que se refere a uma responsabilização subjetiva, pois se faz necessária a configuração da “ação ou omissão dolosa ou culposa que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente” (art. 1º da Lei Estadual nº 3.467/2000).

Nesse sentido, a aplicação da responsabilidade administrativa 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. Em que pese as alegações da peça de defesa, a autuada sequer fundamentou ou apresentou documentação que demonstre em que medida sua conduta não foi culposa.

Em outras palavras, não logrou êxito em comprovar qualquer causa excludente de sua responsabilidade administrativa, tendo em vista que não apresentou prova cabal de seus argumentos. Destaca-se que a infração em comento possui natureza formal, que se consuma com a mera conduta da autuada de desatender às condicionantes impostas na Licença Operação, razão pela qual inexistente necessidade de comprovação do dano ambiental.

No que diz respeito à alegada ausência de prévia advertência, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é uniforme quanto a sua desnecessidade para a aplicação da penalidade de multa. O referido entendimento também é aplicado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF2. Veja-se:

APELAÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ART. 10 DA LEI n. 6.938/1981.

1. Apelação cível interposta contra parte da sentença que julgou improcedente o pedido de anulação

do auto de infração, nos termos do art. 269, I, do CPC/1973.

2. Hipótese em que a parte ré foi autuada por exercer atividade considerada potencialmente poluidora (rebocagem portuária) sem o prévio licenciamento ambiental, com base no art. 70 da Lei n. 9.605/1998 e arts. 3º, II e VII, e 66 do Decreto n. 6.514/2008.

3. Nos termos do art. 17, §3º, da Lei Complementar n. 140/2011, estabelece-se expressamente queo disposto no seu caput "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". Assim, ao contrário do sustentado na apelação, o fato de a SEMMAM - Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Vitória/ES ser o órgão responsável pelo licenciamento ambiental no caso dos autos não afasta o poder de polícia do IBAMA, que tem competência para fiscalizar e a plicar multa.

4. O art. 70, caput, da Lei n. 9.605/1998 é expresso ao considerar infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, hipótese dos autos, ante o exercício de atividades potencialmente poluidoras sem prévio licenciamento ambiental. In casu, a regra jurídica violada é a que determina a necessidade de prévio licenciamento ambiental, nos termos do art. 10 da Lei n. 6.938/1981.

5. Conforme já decidido pelo STJ, em acórdão da relatoria do Ministro Herman Benjamin, "nocampo das infrações administrativas, exige-se do legislador ordinário apenas que estabeleça as condutas genéricas (ou tipo genérico) consideradas ilegais, bem como o rol e limites das sanções previstas, deixando-se a especificação daquelas e destas para a regulamentação, por meio de Decreto" (RESP n. 1.137.314/MG, DJe de 04/05/2011).

6. Desnecessidade de prévia advertência antes de se aplicar a sanção de multa. O art. 72, 1º §2º, da Lei n. 9.605/1998 estabelece que "a advertência será aplicada pela inobservância das disposições desta Lei e da legislação em vigor, ou de preceitos regulamentares, sem prejuízo das demais sanções previstas neste artigo". A própria lei permite a aplicação de mais de uma sanção, não se exigindo a aplicação prévia de advertência. (grifamos)

7. O art. 10 da Lei n. 6.938/1981 determina a necessidade de prévio licenciamento ambiental, inclusive em sua redação originária. Atividades da apelante iniciadas em 1996 sem licenciamento ambiental. A Licença de Operação L.O. n. 017/2000 anexada aos autos autorizava outra pessoa jurídica, pelo prazo de 4 anos, para exercer a atividade de oficina de reparos navais. Somente em 2007 foi requerida a licença ambiental pela apelante, o que demonstra o irregular exercício de suas atividades.

8. No presente caso, verifica-se que o atraso na conclusão do processo administrativo de licenciamento ambiental ocorreu, também, pela demora da apelante em atender aos requerimentos do órgão municipal (1 ano e 8 meses para apresentar seu estudo ambiental prévio de Declaração de Impacto Ambiental (DIA) e apresentação de complementação de documentação após o prazo de 45 dias estipulado).

9. Apelação conhecida e desprovida. (grifamos)

(TRF2 – AC: 0005742-89.2013.4.02.5001, Rel. José Antonio Neiva, Sétima Turma Especializada, Data de Julgamento: 27/04/2018, Data de Publicação: D.E 07/05/2018).

Portanto, é nítido a infringência ao art. 87 da Lei Estadual nº 3.467/2000, uma vez que a autuada descumpriu as condicionantes nº 10 e 13 da LO nº IN032613, concluído-se pela subsistência do AI Supmaeai/00153898.

II.2.2 Da possibilidade de conversão da multa

Conforme exposto anteriormente, a autuada requereu de forma subsidiária a conversão da multa em prestação de serviços de interesse ambiental. A referida conversão é possível por meio da celebração de um Termo de Compromisso ou de Ajuste Ambiental – TAC, com vistas à suspensão de exigibilidade da multa e a conversão em prestação de serviços de interesse ambiental ou realização de obras de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, segundo o art. 101 da Lei Estadual nº 3.467/2000:

Art. 101. As multas aplicadas com base nesta Lei poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de

Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, obrigando-se o infrator à adoção de medidas específicas para fazer cessar a degradação ambiental, sem prejuízo das demais medidas necessárias ao atendimento das exigências impostas pelas autoridades competentes.(...)

§ 6º - O termo de compromisso ambiental poderá estipular a conversão parcial ou total das multas aplicadas em serviços de interesse ambiental ou na realização de obras de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, sem prejuízo das medidas previstas no “caput” deste artigo.

Com base na disposição citada, o Decreto Estadual nº 47.867/2021 estabelece que as multas aplicadas com fundamento na Lei Estadual nº 3.467/2000 poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de Estado do Ambiente e Sustentabilidade ou da autoridade a quem ele delegar (no caso, o Subsecretário Executivo da Seas), obrigando-se o infrator à adoção de medidas específicas para fazer cessar a degradação ambiental, sem prejuízo das demais medidas necessárias ao atendimento das exigências impostas pelas autoridades competentes.

Com efeito, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico à conversão do valor da multa por meio da celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, desde que sejam observadas a Resolução Conjunta Seas/Inea nº 57/2021 e a Resolução Seas nº 185/2024, que dispõem sobre o procedimento para celebração e acompanhamento do TAC de conversão de multa ambiental.

Pontua-se que a conversão ainda gera desconto em favor do requerente. No caso concreto, o desconto será de 20%, nos termos do art. 13, inciso III, e § 2º, do Decreto Estadual nº 47.867/2021.

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 administrativo é cabível e tempestivo;
- iii. No mérito, restou comprovado que houve, de fato, violação ao art. 87 da Lei Estadual nº 3.467/2000, diante do descumprimento das condicionantes nº 10 e 13 da LO nº IN032613; e
- iv. Esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico à conversão do valor da multa por meio da celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, consoante procedimento disposto na mencionada resolução.

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

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

Rio de Janeiro, 21 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. 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.

[3] **Art. 3º** O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos nele contidos, permitida a cobrança pelos custos da reprodução, e conhecer as decisões proferidas, na forma dos respectivos regulamentos, ressalvadas as hipóteses de sigilo admitidas em direito;

Art. 41. O interessado tem direito à obtenção de vista dos autos e de certidões das peças que integram o processo ou cópias reprográficas dos autos, para fazer prova de fatos de seu interesse, ressalvados os casos de informações relativas a terceiros, protegidas por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 21/06/2024, às 22:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



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 **77228770** e o código CRC **13F0322E**.