



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

PARECER Nº 178/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº E-07/002.286/2020

Parecer nº 36/2024 - LDQO - Gerdam/Proc/Inea ^[1]

ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. LEI ESTADUAL Nº 3.467/2000. IMPUGNAÇÃO E RECURSO INTEMPESTIVOS. 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 Petrobras Transporte S.A. - Transpetro, imposta com fundamento no art. 96 da Lei Estadual nº 3.467/2000, pelo vazamento de óleo lubrificante de embarcação que se encontrava ancorado em área de fundeio da Baía de Guanabara.

Inaugurou o processo em referência o Auto de Constatação nº Geopemcon/01020420 (fl. 04 do doc. 13459574). Posteriormente, emitiu-se o Auto de Infração – AI nº Cogefiseai/00155697 (fl. 15), que aplicou a sanção de multa simples no valor de R\$ 80.340,61 (oitenta mil, trezentos e quarenta reais e sessenta e um centavos).

Inconformada, a autuada apresentou impugnação ao auto de infração (18407973).

I.2 Da decisão da impugnação

O Diretor da Diretoria de Pós-licença – Dirpos acolheu (63442519) a manifestação de sua Assessoria Jurídica (63439460) e deixou de conhecer a impugnação apresentada por intempestividade.

A autuada foi notificada da decisão (66404042) e apresentou recurso administrativo (69288161).

I.3 Das razões recursais da autuada

No recurso, a autuada alega a ausência de motivo claro e específico para a lavratura do auto de infração, em afronta ao contraditório e à ampla defesa. Ademais, sustenta a ausência de culpa e nexo causal, tendo em vista que o dano foi ocasionado por motivo de força maior, de forma a elidir a responsabilidade subjetiva. Por fim, também alega que o vazamento foi contido logo em seguida por seus funcionários, demonstrando seu comprometimento com a reparação dos danos causados. Subsidiariamente, requereu a redução do valor da multa ao patamar mínimo.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Preliminarmente

II.1.1. Da intempestividade da impugnação e do recurso

A Lei Estadual nº 3.467/2000 determina que o prazo para apresentação de impugnação contra o AI é de 15 (quinze) dias, contados da data da ciência da autuação, *in verbis*: “Art. 24-A. Contra o auto de infração poderá ser

interposta impugnação, no prazo máximo de 15 (quinze) dias (...), contados da data da ciência da autuação (grifo nosso).”

Da análise dos autos, verifica-se que a autuada foi notificada do auto de infração em 16/12/2020 (fl. 16) e ofertou impugnação em 18/01/2021 (18407973). Ao doc. 63439460, foi atestada a intempestividade da defesa. Destaca-se que, à época da apresentação da impugnação, ainda não estava em vigor a alteração legislativa promovida pela Lei Estadual nº 9789, de 13/07/2022, que inseriu a previsão de suspensão dos prazos entre 20 de dezembro e 20 de janeiro (art. 28, §2º).

Em relação ao prazo para interposição do recurso, a autuada foi notificada da decisão em 15/12/2023, conforme doc. 66404042.

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 intempestivo o recurso apresentado em 28/02/2024.**

Nesse sentido, observada a intempestividade da impugnação e do recurso e a preclusão das alegações da defesa, o presente parecer limitar-se-á ao controle interno de juridicidade dos atos do Instituto, atribuição desta Procuradoria, nos termos do art. 32, inciso I, do Decreto Estadual nº 48.690/2023^[2].

II.1.3. 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, o Decreto Estadual nº 48.690/2023 incide 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^[3].

Isso posto, verifica-se que os atos administrativos – auto de constatação, auto de infração e decisão da 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 apresentado pela autuada será submetido ao Conselho Diretor - Condir, autoridade competente para julgamento, de acordo com o art. 34, inciso III, do Decreto Estadual nº 48.690/2023.

II.2 - Do mérito

II.2.1. Da subsistência do auto de infração e da motivação:

Na hipótese dos autos, a recorrente foi autuada pela prática da infração ambiental tipificada no art. 96 da Lei Estadual nº 3.467/2000:

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).

A autuação foi fundamentada no Relatório de Atendimento Geopem nº 300157/2019 (fl. 05), emitido pela Gerência de Operações em Emergências Ambientais - Geopem, que constatou o vazamento de cerca de 70 litros de óleo lubrificante de embarcação pertencente à autuada, na área de fundeio 6,5 da Baía de Guanabara.

A autuada alega que não restou evidenciado o motivo da imposição da sanção. Destaca-se que, além do

auto de constatação e do auto de infração preencherem os requisitos exigidos pelo art. 12 e 13 da Lei Estadual nº 3.467/2000^[4], o Relatório de Atendimento Geopem nº 300157/2019 descreveu minuciosamente o objeto da fiscalização, bem como a infração cometida, inclusive, com a juntada de registros fotográficos. A partir da descrição do auto de infração, é plenamente possível identificar, de forma clara e objetiva, qual foi a conduta praticada pela autuada que gerou o dano ambiental. Inclusive, o próprio auto de infração remete ao referido Relatório de Vistoria, documento que possibilita a autuada ter acesso às informações pormenorizadas e individualizadas. Vejamos:

03 – DESCRIÇÃO DA INFRAÇÃO

Vazamento de óleo lubrificante no carregamento do NT Marta da Transpetro que se encontrava na área de fundeio 6,5 Baía de Guanabara conforme descrito no relatório de vistoria nº RV 300157/2019 (Auto de Infração nº Cogefiseai/00155697, fl. 15).

6 – DESCRIÇÃO E MEDIDAS ADOTADAS (Relatório de Atendimento nº 300157/2019 – fl. 05):

(...) Na transferência de tambores de óleo lubrificante a amarração rompeu soltando 4 tambores. (...) Bateram no convés e se romperam, vazando para o mar cerca de 70 litros: água + óleo.

(...) Para conter e recolher o vazamento empregaram materiais absorventes do kit SOPEP do navio.

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^[5].

A autuada também alegou que as consequências do vazamento foram minimizadas por sua atuação, tendo em vista que mobilizaram profissionais e materiais para conter o óleo derramado, de maneira que não existiria lastro jurídico para reconhecer a perpetuação de um dano como fundamento para justificar a sua responsabilidade.

Todavia, importa destacar 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. 96, 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).

II.2.2. Da demonstração da excludente de responsabilidade administrativa

Sustenta a autuada que inexistente responsabilidade administrativa, visto que o vazamento objeto da infração foi causado por caso fortuito/força maior, uma vez que se deu pelo rompimento da amarração dos tambores de continham o óleo vazado. Logo, como o caso fortuito/força maior foi determinante para a causação do ilícito, haveria, na hipótese, uma excludente de responsabilidade apta a afastar a infração administrativa.

Inicialmente, importante destacar que a responsabilidade administrativa ambiental tem caráter subjetivo, exigindo-se a demonstração de culpa ou dolo para a sua configuração. Nesse contexto, vale trazer dois julgados do Superior Tribunal de Justiça no sentido de ser subjetiva a responsabilidade administrativa por dano ambiental:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. DANO AMBIENTAL. ACIDENTE NO TRANSPORTE DE ÓLEO DIESEL. IMPOSIÇÃO DE MULTA AO PROPRIETÁRIO DA CARGA. IMPOSSIBILIDADE. TERCEIRO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA.

I - A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes ao deslinde da controvérsia de modo integral e adequado, apenas não adotando a tese vertida pela parte ora agravante. Inexistência de omissão.

II - A responsabilidade civil ambiental é objetiva; **porém, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador.**

III - Agravo regimental provido.

(AgRg no AREsp 62.584/RJ, Relator Ministro SÉRGIO KUKINA, rel. p/ acórdão ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 18/6/15, DJe 07/10/15) (Grifei)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ARGUMENTOS SUSCITADOS NAS CONTRARRAZÕES. MANIFESTAÇÃO. DESNECESSIDADE. DANO AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA. CARÁTER SUBJETIVO.

(...)

3 . O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que a responsabilidade administrativa ambiental tem caráter subjetivo, exigindo-se a demonstração de dolo ou culpa e do nexo causal entre conduta e dano. Precedentes.

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp 826046/SC, Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/02/2018, DJe 05/04/2018) (Grifei)

De acordo com a Súmula nº 618^[6] do Superior Tribunal de Justiça – STJ, cabe àquele que desempenha a atividade poluidora o ônus da prova quanto à ausência dos elementos caracterizadores da responsabilidade ambiental de natureza administrativa.

No caso em tela, a autuada não logrou êxito em comprovar qualquer causa excludente de sua responsabilidade administrativa, tendo em vista que não apresentou prova cabal de seus argumentos.

No presente recurso, sequer foi anexado documentação que faça alusão às alegações apresentadas. Em sede de impugnação, consta apenas cópia de Procuração e da comunicação feita à Capitania dos Portos acerca do vazamento do óleo lubrificante. Nesse sentido, percebe-se que a autuada não juntou nenhum documento que corrobore a ocorrência de caso fortuito ou força maior para o presente caso.

Mesmo que a autuada tivesse trazido elementos que comprovassem minimamente a ocorrência de caso fortuito ou força maior, tal comprovação não seria suficiente para o reconhecimento da excludente de responsabilidade administrativa na hipótese dos autos. Conforme será demonstrado a seguir, é imprescindível, também, comprovação de que a autuada agiu de forma diligente e objetiva para tomar todas as medidas possíveis para evitar ou prevenir a infração administrativa, conforme entendimento consolidado desta Procuradoria (Parecer MCA nº 02/2019).

II.2.3. Da configuração da responsabilidade administrativa subjetiva pela não comprovação de medidas de vigilância

Mesmo na hipótese de demonstração de caso fortuito ou força maior, reitera-se que pode haver responsabilização administrativa pela não demonstração de todas as medidas possíveis para evitar ou prevenir a infração administrativa. Conforme leciona Édis Milaré:

A responsabilidade administrativa pode ser afastada, regra geral, quando se configurar uma hipótese de **força maior, caso fortuito** ou fato de terceiro. Todavia, por força da já mencionada presunção de legitimidade do ato administrativo, incumbe ao administrado demonstrar, perante a Administração Pública, **que o seu comportamento não contribuiu para a ocorrência da infração.**(...)

Isto significa que o agente deve, em um primeiro momento, antever e mensurar o perigo de dano ao ambiente, em virtude de uma eventual ocorrência de caso fortuito, força maior ou fato de terceiro, durante o desenvolvimento de suas atividades. A partir disso, deve valer-se das tecnologias existentes, visando à máxima mitigação do risco ambiental a que está sujeito.

Em situações tais, a **Administração Pública somente pode penalizar o potencial infrator quando ele contribui, ainda que indiretamente, para a ocorrência da infração**. É dizer, a responsabilidade administrativa somente se configurará se o fato tido como delituoso resultar da **combinação entre o comportamento culposos, omissivo ou comissivo, do suposto infrator e a ocorrência de uma excludente**.^[7] (Grifei)

Portanto, mostra-se razoável exigir que autuada apresente provas de que adotou todas as medidas possíveis para evitar e prevenir a infração ambiental, como, por exemplo, que realiza a monitoramento dos dutos, manutenção periódica dos materiais que fazem a transferência dos tambores, ou mesmo a ocorrência de algum evento da natureza imprevisível, ou, mesmo que previsível, seja inevitável. Tal entendimento está em consonância com o Parecer MCA nº 02/2019.

No presente caso, verifica-se que não há documento que comprove o exercício do dever de vigilância em relação à transferência dos tambores de óleo lubrificante.

Diante do exposto, fica configurada a responsabilidade pela infração do art. 96 da Lei Estadual nº 3.467/2000.

Quanto ao requerimento de redução do valor da multa, os agentes do Inea se basearam nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, que norteiam o poder de polícia da Administração Pública, não só quanto à escolha da penalidade adequada à conduta, mas na dosimetria da sanção aplicada, considerando estar-se diante de uma empresa de grande porte (cf. ficha anexa à fl. 14).

Portanto, o valor atribuído à infração se situa entre os limites previstos no art. 96 da Lei Estadual nº 3.467/2000, bem como foram observados os parâmetros do art. 8º, 9º e 10 do mesmo diploma.

Destarte, conclui-se pela subsistência do AI Cogefiseai/00155697.

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. a matéria do presente processo encontra-se preclusa, tendo em vista a apresentação, intempestiva, da impugnação e do recurso;
- iii. não há nulidade no processo administrativo em evidência que demande o exercício da autotutela administrativa; e
- iv. restou comprovado que houve, de fato, violação ao art. 96 da lei estadual nº 3.467/2000 diante da poluição por vazamento de óleo.

Destarte, opina-se pelo **não conhecimento** do recurso.

Restitua-se à **Diretoria de Pós-Licença - Dirpos**, para ciência e adoção das medidas necessárias à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 10 de julho 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. 32 - Cabe à Procuradoria do INEA:

I - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Instituto;”

[3] 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.

[4]

[5] **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.

[6] “A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental.”

[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, págs. 136 e 137.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 10/07/2024, às 17:01, 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 **78605937** e o código CRC **6C1FC312**.