



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

PARECER Nº 193/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº E-07/002.10715/2016

Parecer nº 42/2024 – 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 Cerâmica Marajó Ltda – EPP, imposta com fundamento no art. 87 da Lei Estadual nº 3.467/2000, pelo descumprimento da condicionante de validade nº 07 da Licença Operação - LO nº IN025094, tendo em vista que a recorrente não teria realizado a vinculação ao Programa de Autocontrole de Emissão de Fumaça Preta por Veículos Automotores do Ciclo Diesel.

Inaugurou o processo em referência o Auto de Constatação nº Gear3con/01015410 (fl. 06 do doc. 65449538). Posteriormente, emitiu-se o Auto de Infração – AI nº Cogefiseai/00151192 (fl. 18), que aplicou a sanção de multa simples no valor de R\$ 83.405,49 (oitenta e três mil, quatrocentos e cinco reais e quarenta e nove centavos).

Inconformada, a autuada apresentou impugnação ao auto de infração (fls. 23/80).

I.2. Da decisão da impugnação

O Diretor da Diretoria de Pós-licença – Dirpos acolheu (fl. 86) a manifestação de sua assessoria jurídica (84/85) e indeferiu a impugnação apresentada.

A autuada foi notificada da decisão (68712286) e apresentou recurso administrativo (67803747).

I.3. Das razões recursais da autuada

No recurso, a autuada alegou a ausência de dano ambiental na ocasião da infração, bem como a necessidade de aplicação de advertência previamente à multa simples. Também alegou que cumpriu com a condicionante nº 07 tempestivamente, após notificação realizada pelo Instituto.

Subsidiariamente, requereu a atenuação do valor da multa, tendo em vista a incidência de atenuantes não observadas no momento da valoração, e a sua conversão 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 **18/01/2024**, conforme doc. 68712286.

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 **30/01/2024** (67803767).

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, nº 46.037/2017 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 e 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.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 Auto de Constatação nº Gear3con/01015410 (fl. 06 do doc. 65449538), emitido pela Gerência de Qualidade do Ar - Gear, que constatou o descumprimento da condicionante nº 07 da Licença Operação - LO nº IN025094. A condicionante exigia que a recorrente se vinculasse ao Programa de Autocontrole de Emissão de Fumaça Preta por Veículos Automotores do Ciclo Diesel, o que não teria sido cumprido até o momento da lavratura do auto de constatação (06/10/2016).

Conforme a Norma Operacional - NOP-INEA-14, aprovada pela Resolução Conema nº 58/2013, o Programa de Autocontrole de Emissão de Fumaça Preta por Veículos Automotores do Ciclo Diesel – PROCON FUMAÇA PRETA impõe a responsabilidade das empresas vinculadas informarem regularmente ao Inea, por intermédio de relatórios específicos, os resultados das medições dos níveis de opacidade de cada veículo. Nesse sentido, estão sujeitas ao referido Programa todas as empresas públicas ou privadas que utilizam óleo diesel como combustível automotor e atuam no estado do Rio de Janeiro^[3]. Tal vinculação, portanto, teria sido descumprida pela recorrente.

No recurso apresentado, a autuada alega a ausência de dano ambiental, bem como a necessidade de aplicação de advertência prévia à aplicação da multa simples.

Importa destacar, contudo, que a discussão central dos autos 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 trazidas na peça de defesa, 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. A infração em comento se consuma com a mera conduta da autuada de desatender às condicionantes impostas na Licença Operação, razão pela qual inexistia necessidade de comprovação do dano.

No que tange à suposta necessidade de advertência prévia à lavratura do AI, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é uniforme quanto a sua desnecessidade^[4]. Além disso, o referido entendimento é aplicado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF2. Veja-se:

APELAÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ART. 10 DA LEI nº 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 nº 9.605/1998 e arts. 3º, II e VII, e 66 do Decreto nº 6.514/2008.
3. Nos termos do art. 17, §3º, da Lei Complementar nº 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 nº 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 nº 6.938/1981.
5. Conforme já decidido pelo STJ, em acórdão da relatoria do Ministro Herman Benjamin, "no campo 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 nº 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 nº 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 nº 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. nº 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).

A autuada também informa que recebeu a Notificação nº Gear3not/01072874 em 19/10/2016 (fl. 61), que exigia a vinculação dos veículos da empresa ao Programa, bem como apresentação periódica de boletins de medição de emissão veicular, a qual prontamente atendeu, procedendo com a adesão ao programa em 31/10/2016. Também informa que vem procedendo, dentro dos prazos estabelecidos pelo próprio Instituto, com a entrega e apresentação dos boletins de medição de emissão veicular, emitidos por empresa cadastrada e licenciada junto ao Inea, conforme requerido. Desse modo, entendeu indevido o auto de constatação lavrado em 06/10/2016, tendo em vista que foi elaborado um dia antes da Notificação nº Gear3not/01072874 (07/10/2016).

Todavia, destaca-se que a Licença Operação – LO nº IN025094 determinava a adesão ao programa de Autocontrole de Emissão de Fumaça Preta (condicionante nº 07) desde 11/11/2013, data de sua emissão. Assim, o fato de a notificação ter sido emitida de forma concomitante ao auto de constatação (07 e 06 de outubro de 2016, respectivamente), não justifica a anulação da penalidade aplicada, tendo em vista que a autuada deveria ter cumprido a condicionante desde a data da emissão da licença, ou seja, desde 11/11/2013. Em outras palavras, a notificação teve como único escopo alertar acerca da necessidade de vinculação ao programa, exigência estampada na licença ambiental que deveria ter sido cumprida desde 11/11/2013.

Portanto, é nítida a infringência ao art. 87 da Lei Estadual nº 3.467/2000, tendo em vista o descumprimento pela autuada da condicionante nº 07 da LO nº IN032613.

II.2.2 - Da possibilidade de conversão da multa simples em serviços de melhoria ao meio ambiente

No tocante ao pedido subsidiário de conversão da multa ambiental em serviços de melhoria, com base no art. 101 da Lei Estadual nº 3.467/2000, destaca-se a possibilidade de celebração de um Termo de Compromisso ou de Ajuste Ambiental – TAC, com vistas à suspensão de exigibilidade da referida multa e a conversão em prestação de serviços. A saber:

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. (g/n)

Com base na disposição citada, o Decreto Estadual nº 47.867/2021 estabelece que as multas aplicadas com fundamento na Lei 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.

A Resolução Conjunta Seas/Inea nº 57/2021 dispõe sobre o seu procedimento.

Assim, 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.

A conversão ainda gera desconto em favor do requerente, nos percentuais previstos no art. 13 do Decreto nº 47.867/2021. No caso concreto, o desconto será de 20% (art. 13, inciso III e § 2º, do Decreto Estadual nº 47.867/2021).

Caso esta Autarquia concorde com tal conversão, recomenda-se que o corpo técnico do Inea analise a viabilidade da proposta de celebração do TAC antes do envio do processo à Seas.

II.2.3 – Da supressão das agravantes e da nova valoração:

Após o pedido de redução do valor da multa pela recorrente, a área técnica, na Manifestação nº 272 (69969827), concordou com a supressão de duas agravantes originariamente consideradas: ausência de comunicação do perigo iminente da degradação (art. 10, II, da Lei Estadual nº 3.467/2000); e ter o infrator cometido a infração afetando ou expondo o perigo, de maneira grave à saúde pública ou o meio ambiente (art. 10, III-C, do mesmo diploma). Com base na nova ficha de agravantes e atenuantes (69962872), a Gerência de Fiscalizações Ambientais – Gervis realizou nova valoração, reduzindo o patamar da multa para R\$ 58.562,97 (cinquenta e oito mil, quinhentos e sessenta e dois reais e noventa e sete centavos).

De fato aparenta indevida a incidência da primeira agravante suprimida pela área técnica (ausência de comunicação do perigo iminente da degradação), tendo em vista a pouca probabilidade de a demora na adesão ao Programa poder ocasionar uma iminente degradação ao meio ambiente. Ademais, ao que tudo indica, não foi imposto auto de medida cautelar pela fiscalização quando constatada a infração, o que corrobora com o entendimento de não se tratar de uma transgressão de premente devastação.

Quanto à segunda agravante suprimida (ter o infrator cometido a infração afetando ou expondo o perigo, de maneira grave à saúde pública ou o meio ambiente - art. 10, II, da Lei Estadual nº 3.467/2000), importante destacar que não compete a esta Procuradoria a análise técnica acerca infração perpetrada ter ou não afetado/exposto em perigo, de maneira grave, à saúde pública ou o meio ambiente. Reitera-se que o Programa de Autocontrole de Emissão de Fumaça Preta por Veículos Automotores do Ciclo Diesel – Procon Fumaça Preta impõe a responsabilidade das empresas vinculadas informarem regularmente ao Inea os resultados das medições dos níveis de opacidade de cada veículo, ou seja, os níveis de emissões de poluição junto à fumaça emitida. Assim, não existe óbice jurídico para a supressão da agravante, o que deve ser avaliado pela área técnica.

Após, os autos deverão ser encaminhados ao Conselho Diretor – Condir, para decisão de deferimento ou indeferimento do recurso, subsidiado pelas três possibilidades de valoração técnica da penalidade aplicada (a valoração originária; a valoração com supressão das duas agravantes; e, a valoração com a supressão apenas da agravante referente ao art. 10, II, da Lei Estadual nº 3.467/2000).

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 da Condicionante nº 07 da Licença Operação - LO nº IN025094;
- 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; e
- v. recomenda-se que área técnica realize nova valoração da multa.

Por fim, recomenda-se que o Conselho Diretor deste Instituto certifique, na hipótese da decisão de

indeferimento do recurso, o trânsito em julgado do presente processo administrativo, visando determinar o término da apuração da infração ambiental, bem como o início da contagem dos 5 (cinco) anos para eventual aplicação da agravante de reincidência, conforme art. 10, inciso I, da Lei Estadual nº 3.467/2000.

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

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

Rio de Janeiro, 29 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. 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] Disponível em: <https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/NOP-INEA-14.pdf>. Acessado em 23/07/2024.

[4] REsp 1263952/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Dje em 30/10/2019.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 29/07/2024, às 09:16, 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 **79649203** e o código CRC **FE8035E5**.