



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

PARECER Nº 279/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº SEI-070002/011654/2022

Parecer nº 76/2024 - 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 Petrobras Transporte S.A. - Transpetro, imposta com fundamento no art. 96 da Lei Estadual nº 3.467/2000, pelo vazamento de hidrocarboneto após tombamento de caminhão contendo óleo furtado por criminosos em derivação clandestina.

Inaugurou o processo em referência o Auto de Constatação Geopemcon/01022425 (40379423). Posteriormente, emitiu-se o Auto de Infração – AI nº Gefiseai/00159424 (57200954), que aplicou a sanção de multa simples no valor de R\$ 264.926,62 (duzentos e sessenta e quatro mil, novecentos e vinte e seis reais e sessenta e dois centavos).

Inconformada, a autuada apresentou impugnação ao auto de infração (61615954).

I.2 Da decisão da impugnação

O Diretor da Diretoria de Pós-licença – Dirpos acolheu (69394484) a manifestação de sua Assessoria Jurídica (69308070) e indeferiu a impugnação apresentada.

A autuada foi notificada da decisão (71416921) e apresentou recurso administrativo (71665100).

I.3 Das razões recursais da autuada

No recurso, a autuada alega a ausência da tipificação da conduta, uma vez que não consta “derivação clandestina” como infração administrativa na Lei Estadual nº 3.467/2000. Ademais, considerando que não faltou com o dever de vigilância, sustenta a ausência de culpa e nexo causal, tendo em vista que o dano foi causado por terceiros, de forma a elidir a responsabilidade subjetiva. Subsidiariamente, requereu a redução do valor da multa ao patamar mínimo.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Preliminarmente

II.1.1. Da tempestividade do recurso

A autuada foi notificada da decisão em **25/03/2024**, conforme doc. 71416921.

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 05/04/2024.**

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, 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 ^[2].

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 tipificação da conduta “derivação clandestina”:

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 300068/2021 (40408233), emitido pela Gerência de Operações em Emergências Ambientais - Geopem, que constatou o vazamento de hidrocarboneto após tombamento de caminhão contendo óleo furtado por criminosos em derivação clandestina das instalações da autuada.

Conforme o Relatório de Vistoria, a Polícia Civil informou à equipe técnica que foi flagrada ação de furto de combustível e que, no decorrer da fuga dos criminosos, o caminhão contendo o óleo furtado teria tombado, causando o vazamento do produto. O derramamento teria afetado uma área de aproximadamente 3.000m², com vazamento de 30m³ de óleo, gerando um total de 430.000 kg de resíduos sólidos e aproximadamente 1.100m³ de resíduos líquidos. Não foi observado vazamento no ponto de derivação, mas o óleo vazado atingiu o solo e há indícios de contaminação da área.

Além disso, o acidente teria ocorrido em Área de Preservação Permanente (APP) da faixa marginal de proteção de curso hídrico, de nome desconhecido, localizado dentro dos limites da Área de Proteção Ambiental (APA) do Alto Iguaçu, sob gestão deste Instituto, sobreposta a APA Municipal Retiro, administrada pela Prefeitura de Nova Iguaçu. A área situa-se em uma região originalmente ocupada pelos domínios do bioma Mata Atlântica – Floresta Ombrófila Densa (Submontana e Terras Baixas), composta de vegetação secundária e atividade agropecuária.

No recurso, a autuada alega que o Instituto, ao descrever a conduta tida como infração ambiental (“Poluir a água ou o solo por vazamento de óleo ou outros hidrocarbonetos”), remete ao relatório de vistoria, que tratou como derivação clandestina, conduta que sequer é tipificada em nossa legislação como infração administrativa.

Todavia, destaca-se que, de acordo com o art. 96 da Lei Estadual nº 3.467/2000, incorre em infração administrativa quem *polui a água ou o solo por vazamento de óleo ou outros hidrocarbonetos*. Portanto, o núcleo do tipo encontra-se na verificação da poluição, e não no seu motivo.

O relatório de vistoria acostado ao doc. 40408233 descreve que “a Polícia Civil flagrou, durante operação na Estrada do Outeiro, bairro Genenciano, Nova Iguaçu, RJ (coordenadas: -22.678933; -43.378120) a ação de furto de combustível. No decorrer da fuga dos criminosos um caminhão bi-trem, com capacidade de 45 mil litros, carregado de óleo bruto tombou na Estrada do Outeiro e causou o vazamento do produto”. Assim, encontra-se fundamentada a autuação, de modo que não merece prosperar a alegação da recorrente.

II.2.2. Da configuração da responsabilidade administrativa subjetiva pela não comprovação de medidas de vigilância

Sustenta a autuada que inexistente responsabilidade administrativa, visto que o vazamento objeto da infração foi causado por furto criminoso de combustível em uma de suas tubulações. Logo, como o fato de terceiro foi determinante para a causação do ilícito, haveria, na hipótese, uma excludente de responsabilidade apta a afastar a infração administrativa.

Inicialmente, destaca-se que a discussão central dos autos **não é** sobre o dever da autuada em reparar o dano ambiental (que será tratada no item II.2.4). 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).

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.

Assim sendo, percebe-se que a responsabilidade administrativa ambiental tem caráter subjetivo, exigindo-se a demonstração de culpa ou dolo para a sua configuração.

Apesar disso, mesmo na hipótese de demonstração de fato de terceiro, é possível a 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.**^[3] (Grifei)

Infere-se que é dever da autuada vigiar a regularidade de sua atividade. Sobre o tema, cite-se julgado do Tribunal Regional Federal - TRF da 5ª Região, que entende pela obrigatoriedade do autuado de proteger sua propriedade de degradação ambiental, respondendo por toda ação e omissão no dever de prevenção:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. IBAMA. NULIDADE DE AUTO DE INFRAÇÃO NÃO RECONHECIDA. RESPONSABILIDADE POR DANO AMBIENTAL. CULPA EXCLUSIVA DE TERCEIRO DESCONFIGURADA. PRÁTICA DE QUEIMADA SEM PERMISSÃO DO PODER PÚBLICO.

1. Na presente demanda, discute-se a validade do auto de infração ambiental de nº 271459-A, lavrado pelo IBAMA, que atribuiu à autora, COMPANHIA GERAL DE MELHORAMENTOS EM PERNAMBUCO, a prática irregular de queima de remanescente de floresta de Mata Atlântica, sem autorização dos órgãos competentes, em área estimada de 60 hectares, localizada nos Engenhos Lobo e Bom Sucesso, de sua propriedade. (...)

5. Comprovada, pois, a existência das queimadas, e, em sendo elas o motivo pelo qual foi lavrado o auto de infração impugnado, além do fato de não ter sido comprovada nos autos qualquer ação de terceiros para queimar a vegetação lá existente, não há como a autora se beneficiar da referida excludente de responsabilidade pelos danos ambientais provocados pelas queimadas, **até porque, em seu desfavor, há de ser invocada a culpa in vigilando. O proprietário tem o dever de proteger a propriedade de qualquer ação de degradação ambiental, respondendo por toda ação e omissão que ponha em risco a preservação do meio ambiente.** (...) Apelação provida para reformar a r. sentença, **considerando válido o Auto de Infração ora impugnado.**

(Apelação Cível nº 447690, Rel. Des. José Maria Lucena, TRF 5ª Região, Primeira Turma, julgado em 14/06/2012, DJe 21/06/2012). (Grifei)

No presente caso, a autuada não comprovou que adotou as medidas cabíveis para evitar a ocorrência do evento danoso. Como anexo ao presente processo, encontra-se apenas Acordo de Cooperação entre a autuada e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, cópia de pareceres desta Procuradoria, bem como cópia de Procuração.

Portanto, mostra-se razoável exigir que autuada apresente provas de que adotou as medidas possíveis para evitar e prevenir a poluição, como, por exemplo, contrato de prestação de serviço de vigilância, instalação de câmeras de segurança, implantação de cabines de monitoramento em pontos estratégicos, criação de canais de

denúncia, etc. Tal entendimento está em consonância com o Parecer MCA nº 02/2019, já citado e juntado pela própria requerente à impugnação.

A juntada de Termo de Cooperação com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ não traz propriamente qualquer comprovação efetiva de observância ao dever de vigilância no caso concreto.

Destarte, não há qualquer documento que comprove o exercício do dever de vigilância em relação ao duto afetado. Pelo contrário, conforme consta no próprio recurso, “a equipe técnica de Proteção de Dutos da TRANSPETRO foi acionada pela Polícia, para remoção de uma carreta de combustível, um trator e veículos apreendidos em operação policial, no município de Nova Iguaçu, em acesso à faixa de dutos”. Assim, percebe-se que faltou dever de vigilância da autuada, visto que não conseguiu identificar, em suas próprias instalações, a atuação criminosa.

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

II.2.3. Do respeito aos limites da legislação na fixação do valor da multa

Em caráter sucessivo, a autuada questiona o valor excessivo da multa aplicada, tendo em vista que não foram aplicadas as circunstâncias atenuantes previstas no art. 9º, incisos II, III e IV, da Lei Estadual nº 3.467/2000, apesar de estarem presentes no momento da infração.

A lei estabelece previamente alguns parâmetros para essa atividade de quantificação, como a observância de graus de culpa, situação econômica do administrado, etc. Em se tratando das infrações ambientais da Lei Estadual 3.467/2000, os seus arts. 8º, 9º e 10 definem tais parâmetros.

Extraí-se do relatório de vistoria e da ficha de atenuantes e agravantes (40384335) que a valoração da multa foi devidamente motivada, bem como foram expostos, por escrito, todos os pressupostos de fato para a gradação da penalidade.

Além disso, todas as atenuantes apontadas pela autuada (cf. art. 9º, II, III e IV da Lei Estadual nº 3.467/2000) foram contempladas na valoração da multa.

Ademais, não há que se falar em violação da proporcionalidade e razoabilidade na valoração da multa aplicada. Como se percebe da leitura do preceito secundário do art. 96 da Lei Estadual nº 3.467/2000, a multa a ser imposta pela infração ambiental apresenta longa escala valorativa, indo de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Com efeito, a quantificação da multa não é objeto de simples cálculo matemático, mas apresenta espaço decisório reservado ao aplicador da norma, *in casu*, o agente do órgão ambiental com competência legal para imposição das medidas sancionatórias nos limites acima estabelecidos.

Assim, a sanção de multa simples na monta de R\$ 264.926,62 (duzentos e sessenta e quatro mil, novecentos e vinte e seis, sessenta e dois reais) não extrapola o limite legal.

II.2.4 – Da responsabilidade civil objetiva de reparação do dano ambiental

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.

Essa diferenciação de esferas possui respaldo na Constituição Federal de 1988, com base no art. 225, § 3º, nos seguintes termos: “*condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados*”.

Assim, a obrigação de reparação do dano ambiental é de *natureza objetiva* e se encontra inserida no contexto da *responsabilidade civil*, de forma que o constituinte deixa claro que a responsabilidade de reparar o dano independe de a responsabilização na esfera administrativa ou penal.

Outras questões são ainda relevantes para compreensão dessa diferenciação:

- A responsabilidade civil de reparar o dano é objetiva, fundada na teoria do risco, a teor do artigo 14, § 1º, da Lei Federal nº 6.938/1981^[6], que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, enquanto a responsabilidade penal e administrativa é subjetiva, sendo necessário apurar a culpa, dado sua natureza punitiva;
- O meio ambiente equilibrado, constituindo bem comum e direito coletivo compartilhado por toda sociedade, não se submete ao sistema da prescrição, perpetuando-se no tempo o dever civil de reparar o dano ambiental. Diversamente, há reconhecimento da prescrição nas infrações e crimes ambientais, visto que o direito de punir do Estado, seja na esfera penal ou administrativa, observa um limite máximo de tempo para o seu exercício; e
- O STJ assentou que a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva e solidária, de todos os agentes que obtiveram proveito da atividade que resultou no dano ambiental, “*pela aplicação da teoria do risco ao poluidor/pagador prevista pela legislação ambiental (art. 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/81), combinado com o art. 942 do Código Civil*”^[7].

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. Essa subjetividade decorre da natureza punitiva da multa e deve ser enfrentada no presente processo.

Assim, a área técnica deve observar se foram adotadas todas as medidas reparadoras do dano ambiental decorrente da infração administrativa.

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. 96 da lei estadual nº 3.467/2000 diante da poluição do solo por vazamento de óleo.

Por fim, na hipótese de indeferimento do recurso, recomenda-se que o diretor do órgão responsável pela apuração da infração (Diretoria de Pós-Licença ou Superintendência), certifique, através de despacho, o Trânsito em Julgado (término) do presente processo administrativo, que configurará na data da ciência do autuado acerca da decisão de indeferimento. O objetivo do despacho é determinar o término da apuração da infração ambiental e, portanto, o termo inicial da prescrição da pretensão executória, 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, 31 de outubro 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] 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 31/10/2024, às 08:04, 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 **86353042** e o código CRC **1866EFBD**.