

Recurso de Agravo ao CONSEMA

Processo Administrativo nº 9186-05.67/14-5

Auto de Infração nº 1662/2014

Empresa Autuada: Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN

Auto de Infração lavrado em decorrência do lançamento de efluente líquido e lodo proveniente de ETA em local não licenciado e queima de resíduos sólidos a céu aberto. Artigo 62, incisos V e XI, do Decreto Federal 6.514/2008. Nulidade por falta de base legal para a aplicação de penalidade pelo não cumprimento da advertência. Recurso parcialmente provido.

Relatório

A Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN foi atuada devido a “lançar resíduos líquidos em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou atos normativos, conforme inciso V do art. 62 do Decreto Federal nº 6.514/2008, visto que lançou efluente líquido e lodo proveniente de ETA em 2 açudes, isto é, em local não licenciado; e queimar resíduos sólidos a céu aberto, conforme inciso XI do art. 62 do Decreto Federal nº 6.514, visto que queimou no terreno da ETA lâmpadas fluorescentes e sacaria (embalagem de produtos químicos)”. Conforme consta no Auto de Infração, foram infringidos os seguintes dispositivos legais: art. 99 da Lei 11.520/2000, combinado com o art. 33 do Decreto Federal 99.274/1990; e art. 62 do Decreto Federal 6.514/2008, que regulamenta a Lei Federal 9.605/1998. Foram impostas as penalidades de multa, no valor de R\$ 142.255,00 (cento e quarenta e dois mil, duzentos e cinquenta e cinco reais), de suspensão imediata do lançamento irregular de efluente e lodo em açudes e de advertência para, no prazo de 60 dias, apresentar: relatório técnico das medidas adotadas para o cumprimento da suspensão, caracterização físico-química e biológica de água do banhado situado nas seguintes coordenadas geográficas (WGS-84): -30,266098° e -54,925231°, relatório técnico da nova unidade de tratamento de resíduos (UTR) que deverá ser implementada em caráter emergencial, PRAD com completa remoção do lodo dos dois açudes e Programa de Monitoramento da Qualidade Ambiental destes por período de 4 anos, inclusive da qualidade da água subterrânea, sob pena de multa no valor de R\$ 284.510,00 (duzentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e dez reais).

A atuada teve ciência do Auto de Infração em 05.09.2014, apresentando defesa em 25.09.2014, que pede: a nulidade do Auto de Infração, em virtude da falta de fundamentação dos critérios da multa simples aplicada e da inobservância dos princípios do contraditório e da ampla defesa; a desconstituição do auto de infração aplicado, eximindo a Companhia da obrigação de pagar o valor da multa; a redução do valor da multa aplicada; e, alternativamente, a conversão do valor da multa em ações ambientais no Município, conforme previsto no art. 142 do Decreto Federal 6.514/2008.

Sobreveio aos autos a decisão administrativa nº 0900/2017, em 26 de agosto de 2017, que julgou procedente o Auto de Infração, incidente a penalidade de multa, no valor de R\$ 142.255,00 (cento e quarenta e dois mil, duzentos e cinquenta e cinco reais), e a penalidade de multa em decorrência do não cumprimento da advertência, no valor de R\$ 284.510,00 (duzentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e dez reais).

Notificada da decisão, em 18.09.2017, a empresa apresentou recurso, em 03.10.2017, onde requer a declaração de nulidade do auto de infração, pela falta de fundamentação dos critérios da multa simples aplicada e inobservância dos princípios do contraditório e ampla defesa. Ainda, reitera os demais pedidos elencados na defesa.

A decisão administrativa nº 111/2019 julgou procedente o Auto de Infração 1662/2014, mantendo as penalidades de multa pela infração cometida e pelo não cumprimento da advertência.

A autuada apresentou recurso ao CONSEMA, em 21.03.2019, de forma tempestiva, que foi julgado inadmissível por não se enquadrar nas hipóteses previstas no art. 1º da Resolução CONSEMA 350/2017. Contra essa decisão, foi interposto o presente Agravo.

Fundamentação

Inicialmente, cumpre destacar que o Agravo interposto é tempestivo, conforme ficou demonstrado nos autos do processo.

A autuada requer que seja admitido o recurso ao Consema, apresentado com base no artigo 1º, I da Resolução Consema 350/2017, que pede que o Auto de Infração seja declarado nulo, pela falta de fundamentação e de critérios utilizados para o arbitramento do valor das multas, e alega omissão dos seguintes pontos arguidos na defesa: cumprimento da LO vigente à época dos fatos e do Termo de Compromisso Ambiental firmado com a Fepam, com a anuência do Ministério Público; consideração apresentada de que o lodo das ETAs não contém substâncias capazes de gerar poluição; alegação de que não houve queima de lâmpadas fluorescentes e sacaria, de acordo com vistoria realizada.

Em relação à primeira omissão alegada, que trata do cumprimento da LO vigente à época dos fatos e da existência de Termo de Compromisso Ambiental firmado com a Fepam, a decisão de fls. 47-48 dispõe:

“Quanto ao TCA, o qual a Corsan se sustenta para cometer crimes ambientais, tal como o lançamento irregular de efluente líquido em propriedades adjacentes à ETA Rosário do Sul, esse foi firmado para regularizar as ETAs no que se refere ao tratamento do lodo, visto que a Corsan opera inúmeras ETAs. Ora, o lançamento de efluentes usualmente utilizado é um corpo hídrico receptor lótico, embora em desacordo com a legislação ambiental, portanto o TCA não exime a Corsan de prever um lançamento dos efluentes líquidos adequados, embora não realize a desidratação do lodo. O lançamento de efluente da ETA em tela, como informado no RTV SINP/DISA nº 87/2014, ocorre por meio de uma vala à céu aberto, a qual conduz um efluente até um açude em propriedade limdeira à ETA, a *posteriore* a vala aberta percorre ao lado da estrada que conduz um efluente até um açude, isto é, ambiente lântico, o qual extravasa para uma linha férrea próxima a um banhado.”

Conforme pode ser observado, a matéria sobre o Termo de Compromisso Ambiental foi apreciada. No entanto, cabe ressaltar que embora o TCA juntado aos autos tenha como objeto a regularização dos sistemas de abastecimento de água e não somente o tratamento do lodo, como consta nas decisões, e ainda que houvesse Licença de Operação em vigor, citada na informação juntada pela defesa, no Relatório de Vistoria de fls. 03 consta que o efluente é conduzido, por meio de uma vala aberta, até um açude do terreno vizinho da ETA e posteriormente até outro açude de outro terreno vizinho, extravasando para a linha férrea. Ou seja, fora dos limites do empreendimento.

Quanto à afirmação de que o lodo das ETAs não contém substâncias capazes de gerar poluição, não ficou comprovado nos autos e a mesma foi trazida somente no recurso interposto ao Consema. Portanto, não podendo ser caracterizada como omissão.

Também não procede a alegação de falta de apreciação da questão referente à queima de resíduos, já que no parecer técnico que foi corroborado pela decisão administrativa consta que os tipos de resíduos estão descritos no próprio auto de infração. Ademais, além das fotos juntadas no relatório de vistoria, na defesa da autuada consta que houve a queima do material resultante de corte de grama e que uma sacaria que estava sendo utilizada para o armazenamento de lâmpadas foi atingida.

No que tange ao pedido de declaração de nulidade pela falta de critérios utilizados para o cálculo dos valores das multas, vejo que não encontra amparo quanto à multa aplicada pelas infrações cometidas, lançamento de efluente líquido e lodo em local não licenciado e queima de resíduos a céu aberto, no valor de R\$ R\$ 142.255,00 (cento e quarenta e dois mil, duzentos e cinquenta e cinco reais), já que foram juntadas as memórias de cálculo ao auto de infração e ressaltadas nas decisões os fundamentos legais, bem como os critérios usados para se chegar ao *quantum* estipulado para a multa.

Entretanto, no Auto de Infração e nas decisões administrativas não consta o enquadramento legal para a aplicação da multa pelo não cumprimento da advertência e nem é feita referência de como se chegou ao valor da mesma.

Sobre esse aspecto, preliminarmente, destaco abaixo o inciso IV do art. 116 da Lei 11.520/2000, vigente à época do fato e dos julgamentos, que exige o preceito legal que autoriza a imposição da penalidade.

Art. 116 - O auto de infração será lavrado pela autoridade ambiental que a houver constatado, na sede da repartição competente ou no local em que foi verificada a infração, devendo conter: I – nome do infrator, seu domicílio e/ou residência, bem como os demais elementos necessários a sua qualificação e identificação civil;
II – local, data e hora da infração;
III – descrição da infração e menção do dispositivo legal transgredido;
IV – **penalidade a que está sujeito o infrator e o respectivo preceito legal que autoriza sua imposição;**
V – notificação do autuado;
VI – prazo para o recolhimento da multa;
VII – prazo para o oferecimento de defesa e a interposição de recurso. (Grifei)

Além da autuada ter sido multada pela infração cometida, ela poderia ter sido advertida para sanar as irregularidades, sob pena de ser aplicada sanção de multa relativa à

infração praticada, independente da advertência. É o que se depreende do §4º do artigo 5º do Decreto Federal 6.514/2008 citado abaixo. Nesse caso, deveria estar tipificada a infração.

Art. 5º A sanção de advertência poderá ser aplicada, mediante a lavratura de auto de infração, para as infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente, garantidos a ampla defesa e o contraditório.

§ 1º Consideram-se infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente aquelas em que a multa máxima cominada não ultrapasse o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), ou que, no caso de multa por unidade de medida, a multa aplicável não exceda o valor referido.

§ 2º **Sem prejuízo do disposto no caput, caso o agente atuante constate a existência de irregularidades a serem sanadas, lavrará o auto de infração com a indicação da respectiva sanção de advertência, ocasião em que estabelecerá prazo para que o infrator sane tais irregularidades.**

§ 3º Sanadas as irregularidades no prazo concedido, o agente atuante certificará o ocorrido nos autos e dará seguimento ao processo estabelecido no Capítulo II.

§ 4º **Caso o atuado, por negligência ou dolo, deixe de sanar as irregularidades, o agente atuante certificará o ocorrido e aplicará a sanção de multa relativa à infração praticada, independentemente da advertência.** (GRIFEI)

Ainda, poderia ter sido aplicada uma multa simples, no caso de ter sido a atuada advertida por irregularidade e não ter sanado as mesmas, conforme disposto no §3º do art. 72 da Lei 9.605/1998 abaixo citado.

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

(...)

§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:

I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha; (...)
(GRIFEI)

Ocorre que no Auto de Infração e nas decisões administrativas de primeira e segunda instância, uma que aplica e a outra que mantém a penalidade de multa pelo não cumprimento da advertência, não constam os fundamentos legais para aplicação desta, tampouco é apresentado como se chegou ao valor da mesma. No caso da segunda multa estar amparada no art. 5º §4º, o que se coloca como exemplo para demonstrar que a falta de fundamentação legal pode prejudicar a defesa, a infração praticada poderia ser diversa da infração principal, alterando dessa forma o valor da multa.

A Portaria Fepam 065/2008 estabelece os critérios de cálculo para as multas administrativas e, conforme disposto no parágrafo único do art. 1º, disciplina a aplicação das sanções previstas no Decreto Federal 6.514/2008. Cabe destacar aqui o disposto em seu Anexo II, no item IV - Das disposições específicas:

2. Nos Autos de Infração com a sequência multa e advertência sob pena de multa, a segunda multa terá o valor em dobro do calculado para a primeira multa.

Caso seja esse o fundamento legal para aplicação da multa, entendo que o mesmo carece de legalidade. Nas decisões administrativas e no Auto de Infração a multa está posta como uma sanção em razão do não cumprimento da advertência. Sendo assim, esta não poderia estar prevista no anexo de uma Portaria.

Nesse sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça colecionada abaixo.

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. IBAMA. IMPOSIÇÃO DE MULTA AMBIENTAL. FUNDAMENTAÇÃO. PORTARIA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. IMPROVIMENTO.

1. **É vedado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA impor sanções punitivas sem expressa autorização legal.** Precedentes. 2. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1.144.604/MG, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/05/2010, DJe 10/06/2010). (GRIFEI)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - CPC, ART. 535, II - VIOLAÇÃO NÃO OCORRIDA - IBAMA - IMPOSIÇÃO DE MULTA COM BASE EM INFRAÇÃO DESCRITA APENAS EM PORTARIA - IMPOSSIBILIDADE.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide, não estando o magistrado obrigado a examinar tese recursal nova, suscitada apenas em sede de embargos de declaração. 2. A jurisprudência firmada nesta Corte e no STF é no sentido de que o princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas do Estado. Precedentes.

3. Consoante já decidido pelo STF no julgamento da ADI-MC 1823/DF, é vedado ao IBAMA instituir sanções punitivas sem expressa autorização legal.

4. **Diante dessas premissas e, ainda, do princípio da tipicidade, tem-se que é vedado à referida autarquia impor sanções por infrações ambientais prevista apenas na Portaria 44/93-N.**

5. Recurso especial não provido." (REsp 1050381/PA, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2008, DJe 26/02/2009). (GRIFEI) Portanto, independente do valor da multa, que também carece de fundamentação, não há indicação da base legal para aplicação da multa pelo não cumprimento da advertência, nem para a advertência e para a sanção de suspensão, o que de fato prejudica a defesa da empresa autuada, devendo a omissão ser sanada.

Assim, resta claro que a aplicação da multa pelo não cumprimento da advertência carece de fundamento legal, devendo a infração decorrente desta ser indicada no auto de infração que visa apurar a responsabilidade quanto a esse fato.

Ainda, considerando que o fato deve ser típico - como, por exemplo, a falta de entrega de laudos e informações solicitadas na advertência aplicada - , diferente do fato apontado, entendo pela nulidade da aplicação da multa no valor de R\$ 284.510,00 (duzentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e dez reais), com fundamento no artigo 100 §1º¹ do Decreto 6.514/2008 e no artigo 124 §1º do Decreto 55.374/2020.

Dispositivo

Diante do exposto, o parecer é pelo conhecimento e provimento parcial do recurso ao Consema, para que seja mantida a penalidade de multa no valor de R\$ 142.255,00 (cento e

¹ Art. 100. O auto de infração que apresentar vício insanável deverá ser declarado nulo pela autoridade julgadora competente, que determinará o arquivamento do processo, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação.

§ 1º Para os efeitos do caput, considera-se vício insanável aquele em que a correção da autuação implica modificação do fato descrito no auto de infração.

§ 2º Nos casos em que o auto de infração for declarado nulo e estiver caracterizada a conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente, deverá ser lavrado novo auto, observadas as regras relativas à prescrição.

§ 3º O erro no enquadramento legal da infração não implica vício insanável, podendo ser alterado pela autoridade julgadora mediante decisão fundamentada que retifique o auto de infração. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008\).](#)

quarenta e dois mil, duzentos e cinquenta e cinco reais), e não incidente a penalidade de multa no valor de R\$ 284.510,00 (duzentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e dez reais).

Porto Alegre, 21 agosto de 2020.

Marion Luiza Heinrich
OAB/RS 61.931
Conselheira da CTP de Assuntos Jurídicos