

À Câmara Técnica Permanente de Assuntos Jurídicos do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA.

Recurso de Agravo ao CONSEMA
Processo Administrativo nº 003079-05.67/16-6
Auto de Infração nº 477/2016
Empresa Autuada: CMPC CELULOSE RIOGRANDENSE LTDA

Auto de Infração lavrado por lançamento de efluentes líquidos no solo sem tratamento e lançamento de espuma fora dos limites da propriedade do empreendimento. Recurso de Agravo parcialmente provido. Retorno do processo à origem para que sejam sanadas as omissões.

Relatório

A CMPC CELULOSE RIOGRANDENSE LTDA foi atuada por “lançamento de efluentes líquidos no solo sem tratamento proveniente da torre de resfriamento e lançamento de espuma fora dos limites da propriedade do empreendimento, conforme denúncia de moradores, comprovado em vistoria realizada em 03.05.2016”. De acordo com o Auto de Infração, foram transgredidos os seguintes dispositivos legais: art. 99 da Lei Estadual 11.520/2000, art. 33 do Decreto Federal 99.274/1990 e artigos 62, V e 66, II do Decreto Federal 6.514/2008. Foi aplicada a penalidade de multa, no valor de R\$ 76.002,00 (setenta e seis mil e dois reais) e de advertência, para que a empresa suspenda imediatamente o lançamento de efluentes sem tratamento no solo, comprovando através de relatório técnico e fotográfico, e que apresente à Fepam, no prazo de cinco dias: laudo acompanhado de ART sobre as condições atuais do tanque da torre de resfriamento do efluente; cronograma para restauração da estrutura do tanque, para garantir a sua estanqueidade; e as ações a serem tomadas para evitar o lançamento de espuma oriunda da ETE para fora dos limites da empresa. Consta também na descrição das penalidades que o não cumprimento da advertência implicará na penalidade de multa, no valor de R\$ 152.004,00 (cento e cinquenta e dois mil e quatro reais).

A atuada teve ciência do Auto de Infração em 04.05.2016, apresentando defesa tempestiva, onde alega, em síntese: nulidade do AI, diante da impossibilidade de utilização do Decreto Federal 6.514/2008 por órgão da administração pública Estadual; nulidade do AI, diante da impossibilidade da cumulação das penalidades de multa, advertência e possível nova multa; nulidade do AI, por descumprimento da Lei Estadual 11.877/2002, em especial em relação ao art. 8º; nulidade do AI, por impossibilidade de aplicação da penalidade de multa prevista no art. 62, V do Decreto 6.514/2008 sem prévio laudo de constatação; afirma ser abusiva a penalidade de multa e que pela diminuta dimensão ambiental da infração narrada no AI, entende-se com fundamento na Lei 11.877/2012 que resta demonstrada a pequena gravidade do fato, bem como as circunstâncias atenuantes que garantem a transformação da multa em advertência; e que as justificativas técnicas e as medidas adotadas pela empresa já foram apresentadas à Fepam. Por fim, requer o recebimento da

defesa, a declaração de nulidade do AI nº 477/2016, em função de vícios formais, ou o seu cancelamento, em face dos fundamentos de mérito. Alternativamente, caso mantido o AI, seja convertida a pena de multa imposta em sanção de advertência ou sejam reconhecidas no cálculo da multa as circunstâncias atenuantes previstas nos incisos I e IV do artigo 14 da Lei 9.605/98.

Sobreveio aos autos a decisão administrativa nº 64/2018, que julgou procedente o Auto de Infração, incidente a penalidade de multa, no valor de R\$ 76.002,00, e não incidente a multa pelo não cumprimento da advertência. O parecer técnico que subsidia a decisão destaca que o Auto de Infração foi lavrado de acordo com a Portaria 065/2008 da Fepam, que toda forma de cálculo está descrita no item 10 do AI, que a constatação foi realizada in loco (relatório de vistoria 94/2016), que não cabe a aplicação de advertência, pois o valor da infração excede o valor de referência, e que a advertência imposta foi cumprida. No parecer jurídico constam os seguintes fundamentos: que a conduta descrita no AI restou comprovada por ocasião da vistoria realizada; quanto ao alegado conflito legislativo, que se trata de competência legislativa concorrente, cabendo à União editar normas gerais e o Estado suplementá-las; que a atuação harmônica orquestrada é claramente verificada nos artigos da LC 140/2011; que há disposição expressa no item 10 do AI à Portaria 65/2008, que disciplina a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e seus procedimentos administrativos; que a aplicação pecuniária decorre da Lei 11.520/2000 e da Portaria 065/2008; que o quantum estipulado não é aplicado de forma aleatória e observa os critérios objetivos estabelecidos pelo Decreto 6.686/2008 e Portaria 083/2006; que o artigo 6º do Decreto 6.514/2008 dispõe que a sanção de advertência não excluirá a aplicação de outras sanções; que quanto ao laudo de constatação, compulsando os autos, verifica-se que se encontra devidamente instruído com o relatório de vistoria e que o artigo 62 remete as mesmas penas do art. 61 e não as mesmas obrigações acessórias.

Notificada da decisão de primeira instância, em 01.02.2018, a atuada interpôs recurso, em 16.02.2018, reiterando a alegação de nulidade, no que tange à impossibilidade de utilização do Decreto Federal 6.514/2008, e afirmando que os argumentos trazidos no parecer jurídico nº 64/2018 não são suficientes para alterar o entendimento da Procuradoria Geral do Estado. Quanto à referência à Portaria Fepam 065/2008, discorre que se contestou justamente a sua ilegalidade, não cabendo esta ser enfrentada com a justificativa de que houve citação da portaria no AI e acrescenta que sendo a manifestação da PGE vinculante para os órgãos da Administração Pública Estadual deve a JSJR reverter a decisão e anular o AI. A atuada também requer: que seja declarada a nulidade do AI, diante da ausência de indicação de tipo administrativo infringido e a utilização de diplomas legais excludente entre si - Lei Estadual 11.520/2000 e Decreto Federal 99.274/90, o que impede o exercício do contraditório e ampla defesa; a nulidade do AI, pelo não cumprimento da Lei Estadual 11.877/2002; que a agravante de impacto ao meio ambiente baixo, descrita no anexo I do AI, deveria ser considerada como atenuante; que os motivos descritos no AI e em seu anexo não foram demonstrados, o que caberia à Administração Pública, já que a responsabilidade objetiva pelo dano ambiental é para efeito de indenização civil, não alcançando a responsabilidade por infração administrativa; que caberia à Fepam comprovar os “danos à propriedade alheia” e a “fraude ao abuso de confiança” descritos no Anexo I do AI; que elenca motivos inexistentes e não conta as atenuantes para a definição do valor da multa; que a portaria da Fepam nº 083/2006 está revogada e que discordam as áreas técnica e jurídica sobre a base legal utilizada para o cálculo da multa; que é impossível a aplicação da penalidade de multa prevista no artigo 62, V, sem prévio laudo de constatação, e que o citado relatório de vistoria citado no parecer não consta, já que foi realizado posteriormente à lavratura do AI; que se trata de infração de menor lesividade ao meio ambiente; que para que não haja dúvida das atenuantes incidentes no caso, a JSJR se atente à justificativas técnicas e às medidas adotadas, constantes no doc. de fl. nº 04. Por derradeiro, requer a reversão da decisão de nº 64/2018, com a declaração de nulidade, em função dos vícios formais do AI, ou, no mérito, o seu cancelamento. Alternativamente, caso mantido o AI, seja

convertida a pena de multa imposta em sanção de advertência ou sejam reconhecidas no cálculo da multa as circunstâncias atenuantes previstas nos incisos I e IV do artigo 14 da Lei 9.605/98.

Em 12.08.2019 foi exarada a decisão da Diretora Presidente da Fepam, que manteve a decisão de primeira instância, com base nos fundamentos apresentados pela assessoria jurídica, quais sejam: que de acordo com o inc. VI §1º do art. 24 da CF/88 a União tem competência para estabelecer normas gerais em matéria de meio ambiente, que deverão ser observadas pelos Estados e Municípios; que a estes compete complementar a norma geral editada pela União, a fim de aperfeiçoá-la à peculiaridades locais; que não tem cabimento a afirmação da autuada, pois se o Estado tem o dever de observar a norma geral, haverá de cumpri-la também no exercício da atribuição de fiscalização; que não se configura uma ilegalidade a indicação do Decreto 6.514/208; que o Decreto Estadual 53.202/2016 entrou em vigor em 27.12.2016, ou seja, na data da autuação, 04.05.2016, o Decreto Federal 6.514/2008 encontrava-se vigente; que o parecer da PGE apenas analisa a incidência do prazo prescricional nos processos administrativos e nada refere sobre a utilização do Decreto Federal para aplicação de sanções administrativas; que o art. 33 do Decreto Federal 99.274/99 e o art. 99 da Lei 11.520/00 apenas definem o conceito de infração ambiental; que o relatório de vistoria 94/2016 (fls. 99/101) identificou todas as irregularidades constantes na autuação; que milita presunção de legitimidade em favor da fiscalização ambiental, só podendo ser elidida mediante demonstração probatória, o que não se verifica na defesa ou recurso; que as multas foram calculadas de acordo com a Portaria 065/2008; e que o pedido de conversão de multa em advertência não pode ser deferido, pois a solicitação só é amparada para os casos em que a multa possuir o valor inferior a mil reais.

A empresa autuada teve ciência da decisão de segunda instância, em 30.08.2019, apresentando recurso ao Consema, em 16.09.2019, onde destaca: que a admissibilidade do Recurso está amparada nos incisos I e II do art. 1º da Resolução Consema 350/2017; que no julgamento em nenhum momento foi enfrentado o fato de que a manifestação jurídica da PGE vincula os órgãos da administração e suas entidades atreladas; que a decisão não enfrentou os argumentos do item que tratou da nulidade da sanção imputada pelo AI em razão do descumprimento da Lei 11.877/2002, onde se demonstrou que a memória de cálculo não realizou qualquer avaliação sobre a gravidade do fato para o meio ambiente, bem como a respeito da ausência de consideração das situações atenuantes, como a colaboração com os agentes encarregados da vigilância e do controle ambiental e o baixo risco ao meio ambiente; que houve omissão frente as alegações de que não subsistem os motivos da infração narrados no AI – concorrendo para danos à propriedade alheia, atingindo áreas urbanas ou qualquer assentamento humano, mediante abuso de direito de licença, permissão ou autorização ambiental, mediante fraude ou abuso de confiança; que a decisão nada tratou sobre a alegação de que inexistiu qualquer tipo de dano à propriedade alheia, abuso de direito de licença, permissão ou autorização ambiental ou fraude ou abuso de confiança; que houve omissão frente às alegações de que na responsabilidade administrativa ambiental não há a inversão no ônus da prova; que não foi enfrentado o fato de que o relatório de vistoria não cumpre o requisito legal esculpido no §1º do art. 62 do Decreto Federal 6.514/2008, posto que foi realizado depois da aplicação da multa; que o Consema em recurso administrativo manifestou entendimento de que a responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, entendimento ignorado na apreciação do recurso. Ainda, reitera todos os demais argumentos trazidos no recurso e os pedidos de declaração de nulidade ou cancelamento do AI, ou, ainda, alternativamente a conversão da pena imposta em sanção de advertência ou o reconhecimento das circunstâncias atenuantes previstas nos incisos II e IV do art. 14 da Lei 9.605/98.

Em 05.10.2020, a Fepam concluiu pela inadmissibilidade do Recurso ao Consema, por entender que nenhum dos argumentos suscitados pela parte se enquadra nas hipóteses

do art. 1º da Resolução Consema 350/2017 e que o recurso administrativo foi suficientemente analisado. Contra essa decisão, a empresa autuada apresentou Recurso de Agravo, que passo analisar.

Fundamentação

Inicialmente, cumpre informar que o Recurso de Agravo é tempestivo. A empresa autuada foi notificada da inadmissibilidade do recurso ao Consema em 19.11.2020, protocolando o Recurso de Agravo em 23.11.2020, portanto, dentro do prazo de cinco dias, conforme previsto no artigo 3º da Resolução Consema 350/2017.

A recorrente alega, preliminarmente, a nulidade da decisão administrativa de juízo de admissibilidade ao Consema nº 48/2020, visto que nenhum dos argumentos apresentados foram concretamente enfrentados. Ressalta que o parecer é generalista e que deve ser adotado, de forma subsidiária, o disposto no §1º do artigo 489 do CPC, que não considera como decisão fundamentada aquela que invoca motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão e a que não enfrenta todos os argumentos deduzidos no processo, capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador.

Nesse ponto, tem razão a autuada, uma vez que a decisão se limita a reproduzir os artigos da Resolução Consema 350/2017 e a negar a existência de hipóteses previstas para admissibilidade do recurso. A decisão também não observa os incisos III e IV do art. 57 da Lei Estadual 15.612/2021, que definem quando uma decisão administrativa é considerada não fundamentada, nos mesmos moldes do CPC. Destaco abaixo.

Art. 57. Não se considerará fundamentada a decisão administrativa que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - **invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;**

IV - **não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;**

V - se limitar a invocar precedente administrativo ou judicial ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente judicial ou administrativo invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento. (Grifei)

No entanto, antes de decidir sobre a nulidade suscitada, faço uma avaliação dos demais argumentos, com a finalidade de verificar a possibilidade de aplicação do disposto no artigo 65 §2º¹ da Lei Estadual 15.612/2021.

No Recurso de Agravo, a empresa autuada afirma que foram apresentados diversos pontos omissos da Decisão Administrativa de Recurso nº 608/2019, que manteve a penalidade de multa aplicada pelo Auto de Infração nº 477/2016. Destaco os pontos abaixo,

¹ Art. 65. No processo administrativo estadual, ao pronunciar a nulidade, a autoridade declarará quais atos administrativos são atingidos e ordenará as providências necessárias a fim de que sejam repetidos ou retificados.

§ 1º O ato administrativo não será repetido nem sua falta será suprida quando não houver prejuízo ao interessado.

§ 2º Quando puder decidir a favor do interessado a quem aproveite a decretação da nulidade do ato administrativo, a autoridade não pronunciará a nulidade nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.

para análise de enquadramento em hipótese de cabimento de recurso ao Consema e decisão.²

1. “Em nenhum momento enfrentou o fato de que a manifestação jurídica do Procurador Geral do Estado disposta no parecer PGE nº 16.067/2013 vincula os órgãos da Administração Pública Estadual e suas entidades atreladas (...)”

A questão da vinculação ao parecer da PGE está inserida no contexto do item 2.1 do recurso da autuada à segunda instância, que trata da impossibilidade de aplicação do Decreto 6.514/2008 pelo órgão ambiental do Estado para apurar infrações administrativas. A despeito de concordar ou não com os fundamentos trazidos na decisão, a possibilidade de aplicação do Decreto 6.514/2008 condiz com o teor do parecer da PGE e é o aspecto central da discussão, que entendo ter sido enfrentado nas fls. 157-158 da decisão. Ademais, no recurso dirigido à Fepam foi feita apenas uma afirmação e sequer foi ressaltado o fundamento legal que ampara a vinculação de pareceres da PGE aos demais órgãos, o que demonstra mais uma vez não ser este o cerne da controvérsia. Sendo assim, não considero ter havido omissão neste item.

2. “Não enfrentou os argumentos apresentados no item 2.3 – DA NULIDADE DA SANÇÃO IMPUTADA PELO AUTO DE INFRAÇÃO 477/2016, EM RAZÃO DO DESCUMPRIMENTO DA LEI ESTADUAL 11.877/2002”. Coloco neste item as demais omissões apontadas pela autuada, já que fazem parte do mesmo item 2.3 do recurso dirigido à segunda instância: **não realização de avaliação sobre a gravidade do fato para o meio ambiente; ausência de consideração das situações atenuantes; insubsistência dos “motivos” da infração narrados no AI; inexistência de danos; inexistência de “abuso do direito de licença, permissão ou autorização ambiental” ou “fraude ou abuso de confiança”; não inversão do ônus da prova na responsabilidade administrativa ambiental.**

Consta na decisão de fls. 156-159, na parte do histórico e das alegações do recurso: que o recorrente argui a nulidade da sanção imputada pelo descumprimento da Lei Estadual 11.877/2002; que é sustentado que a agravante “impacto ao meio ambiente: baixo” deveria ser considerada como atenuante; e que não houve referência às situações atenuantes no Auto de Infração. Porém, a decisão não enfrenta nenhuma dessas questões e nem as destacadas acima, contempladas no item 2.3 do recurso dirigido à segunda instância. Portanto, identificadas as omissões.

3. “Em nenhum momento enfrentou o fato de que o relatório de vistoria não cumpre com o requisito legal esculpido no §1º do art. 62 do Decreto 6.514/2008, posto que foi realizado depois da aplicação da multa pelo AI nº 477/2016, enquanto que a norma determina que laudo de constatação deve ser anterior à aplicação da multa (...)”

A decisão abordou parte da questão ao afirmar que: “a alegação da autuada no intuito de afastar a penalidade de multa por ausência de laudo prévio improcede. Isso por que o Relatório de Vistoria nº 94/2016 (fls. 99/101) identificou todas as irregularidades

² Art. 1º- Caberá recurso, em última instância, ao Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA, no prazo concedido pela autoridade ambiental de no mínimo vinte dias, contra decisão proferida pela autoridade máxima do órgão ambiental, relativa a recurso de auto de infração, que:

I – tenha omitido ponto arguido na defesa;

II – tenha conferido à legislação vigente interpretação diversa daquela sustentada pelo CONSEMA; ou

III – apresente orientação diversa daquela manifestada em julgamento realizado pelo órgão ambiental em caso semelhante.

constantes na autuação.” No entanto, não houve manifestação quanto ao momento da elaboração do relatório de vistoria, questão bem destacada no recurso dirigido à segunda instância, motivo pelo qual concordo com a omissão apontada.

Isso posto, concluo pela existência de pontos omissos na decisão proferida pela autoridade máxima do órgão ambiental, destacados acima nos itens 2 e 3, e pelo atendimento da hipótese de cabimento de recurso ao Consema prevista no art. 1º, I da Resolução Consema 350/2017. Por conseguinte, o processo deverá retornar à origem para saneamento das omissões, nos termos do art. 5º da Resolução Consema 350/2017.³

A recorrente também alega outra hipótese de cabimento de recurso prevista na Resolução Consema 350/2017, qual seja, interpretação da legislação de forma diversa daquela sustentada pelo Consema. Destaca que na apreciação do recurso administrativo interposto pela Petrobrás S/A, no processo administrativo 007752.05.67/07-4, está manifestado o entendimento de que a responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, tendo o parecer jurídico de nº 608/2019, que subsidiou a decisão administrativa de recurso 608/2019, o ignorado. Ainda, assevera que incumbe o ônus da prova da infração à FEPAM e não ao autuado.

Apesar da Resolução Consema 350/2017 não exigir de forma expressa a necessidade de juntada da decisão divergente, no caso a citada acima, entendo que a questão deveria estar comprovada nos autos. Todavia, cabe referir que, considerando a responsabilidade ambiental administrativa como subjetiva, exige-se a comprovação da culpa/dolo e do nexo causal entre o agir ou não agir do infrator e o dano causado/infração – critérios que considero demonstrados no processo, através do Relatório de Fiscalização nº 94/2016 (fls. 99-102) e Relatório Técnico e Fotográfico da CMPC (fls. 86-95). Nesse cenário, “demonstrada a violação do dever de cuidado e da inevitabilidade do fato”⁴.

Por fim, considerando a parcial procedência do recurso de agravo, que permitiu o julgamento do recurso dirigido ao Consema, não declaro a nulidade da decisão de admissibilidade de nº 48/2020, de acordo com o previsto no §2 do art. 65 da Lei Estadual 15.612/2021.

Dispositivo

Diante do exposto, o parecer é pelo conhecimento do Recurso de Agravo e parcial provimento, devendo o processo retornar à origem para que sejam supridas as omissões com novo julgamento, nos termos do art. 5º da Resolução Consema 350/2017.

Porto Alegre, 18 de abril de 2022.

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

³ Art. 5º- Nos casos de provimento do recurso por omissão do órgão ambiental em ponto arguido na defesa ou no recurso, o processo deverá retornar à origem para suprir a omissão com novo julgamento, a partir do qual será reaberto o prazo de recurso ao autuado.

⁴ OSORIO, Fabio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 6º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 399.