

À CÂMARA TÉCNICA DE ASSUNTOS JURÍDICOS (CTAJ) DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO SUL (CONSEMA/RS)

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 12502-05.67/14-8

AUTO DE INFRAÇÃO Nº: 2330/2014

AGRAVANTE: COMPANHIA RIOGRANDENSE DE VALORIZAÇÃO DE RESÍDUOS.

RELATOR: Alexandre Burmann, representante suplente da Sociedade de Engenharia do Estado do Rio Grande do Sul (SERGS) na Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (CTAJ) do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA/RS).

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. POSSIBILIDADE DE ADMISSÃO. PRECEDENTES DESTA CÂMARA TÉCNICA.

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE VALORIZAÇÃO DE RESÍDUOS (124618), CNPJ 03.505.185/0001-84, BR 290 km 181, s/n, município Minas do Leão, CEP 96755-000, empresa autuada em 25 de novembro de 2014, através do Auto de Infração nº 2330/2014, Divisão DISA, Processo Administrativo nº 12502-05.67/14-8, por “Deixa de atender a condicionantes estabelecidas na licença ambiental 6165/2012-DL: - Descumprimento do item 2.5 - Toda e qualquer alteração/ampliação no empreendimento deverá ser objeto de novo licenciamento junto a FEPAM: realização de cobertura nas lagoas, encaminhamento de efluentes para tratamento externo; - Descumprimento do item 2.6 - Deverá ser informado à Fepam o início da operação da nova célula: início da operação da nova célula sem a devida comunicação à Fepam; - Descumprimento do item 5.1 - O lixiviado gerado no aterro deverá ser conduzido às lagoas construídas na área, não sendo permitido o lançamento do lixiviado no meio ambiente: verificado o lançamento do efluente gerado na osmose por bombeamento para fora do sistema de tratamento, em direção a vala de drenagem”

I. DISPOSITIVOS LEGAIS TRANSGREDIDOS E PENALIDADES

Os dispositivos legais transgredidos apontados no presente processo são o Artigo 99 da Lei Estadual nº 11.520, de 3 de agosto de 2000, combinado com o Artigo 23 do Decreto

Federal nº 99.274, de 06/06/90; o Artigo 66, Inc. II, do Decreto Federal nº 6.514, de 22/07/2008, que regulamenta a Lei Federal nº 9.605, de 12/02/98.

Os dispositivos legais que fundamentam as penalidades são o Artigo 3, Inc. II, e Artigo 66, Inc. II do Decreto Federal nº 6.514, de 22/07/2008, que reguamenta a Lei Federal nº 9.605, de 12/02/98.

A penalidade aplicada fora uma MULTA no valor de R\$12.776,00 (doze mil setecentos e setenta e seis reais).

II. RELATÓRIO

A empresa fora autuada no dia 25/11/2014, tendo como data de ciência o dia 15/12/2014, conforme AR (fl. 2, verso), em 30/12/2014 a empresa apresentara, tempestivamente, defesa administrativa (fl. 13-59).

Em síntese, a defesa requereu a declaração de nulidade do auto de infração em razão dos vícios formais alegados ou, alternativamente, a declaração de improcedência, com o conseqüente arquivamento, em face dos fundamentos de mérito apresentados e da inadequação da multa aplicada. Subsidiariamente, caso mantido o auto de infração, pugnou-se pela conversão da penalidade em advertência com base no Artigo 5º do Decreto Federal nº 6.514/2008.

Sobreveio Parecer Técnico nº 126/2015-DISA, emitido em 20/02/2015 (fls. 60-61), favorável ao Auto de Infração e da manutenção da multa. O Parecer Jurídico nº 862/2017 (fls. 63-72), emitido em 21/08/2017, manteve a multa. No mesmo dia, fora juntada a Decisão Administrativa nº 862/2017 pela Diretoria Técnica da FEPAM ratificando o Parecer Jurídico nº 862/2017 em seus próprios fundamentos. A empresa fora notificada por AR (fl. 74, verso) no dia 18/01/2017 para apresentar defesa em relação a Decisão Administrativa. Em 30/10/2017 a empresa apresentou, tempestivamente, Recurso Administrativo do Auto de Infração (fl. 76-88).

Em 23/01/2019 foi emitido o Parecer Técnico de Julgamento de Recurso à Decisão Administrativa de Auto de Infração nº 50/2019 - DIRS (fl. 89) favorável à procedência do auto de infração e manutenção da multa. Ainda, foi emitido o Parecer Jurídico de apreciação de Recurso nº 720/2019 (fl. 91-96) pela procedência do auto de infração bem como pela manutenção da multa simples.

Em 05/02/2020 a empresa fora notificada mediante AR (fl.96, verso) acerca da última decisão prolatada. Em 26/02/2020, tempestivamente, a empresa protocolou Recurso Administrativo (fl. 98-113) ao CONSEMA. Em 04/11/2021 sobreveio Parecer Jurídico Instância Final nº 056/2021 (fl. 116-118) e a Decisão Administrativa de Juízo ao CONSEMA nº 3101/2021 (fl. 119) pugnano pela inadmissibilidade recursal baseado nos artigos 1º e 2º da Resolução CONSEMA nº 28/2002.

Em 22/11/2021 a empresa fora notificada mediante AR (fl.119, verso) acerca das duas últimas manifestações. Em 29/11/2021, tempestivamente, a empresa protocolou Agravo ao CONSEMA (fl. 121-129).

III. FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de Agravo interposto perante o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA). Considerando as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 15.434/20, houve certa divergência na interpretação da possibilidade de admissão de recurso de agravo ao CONSEMA. Essa via recursal nos parece válida, inclusive em razão de análise preliminar por esta Câmara Técnica, em brilhante parecer emitido pela Dra. Paula Lavratti, a qual nos filiamos, na integralidade. Para evitar tautologia, reproduzimos os principais pontos:

“A revogada Lei Estadual nº 11.520/2000, ao tratar do procedimento administrativo sancionador, facultava ao autuado: ... (iii) recorrer, em casos especiais, em última instância administrativa, ao CONSEMA.

...

Por sua vez, o novo Código Estadual do Meio Ambiente [Lei Estadual nº 15.434/2020], ao tratar do procedimento administrativo sancionador, expressa no seu art. 114 que o autuado poderá, no caso de multa, (i) optar pelo pagamento integral do seu valor, à vista, podendo ter seu montante reduzido em 50%, com extinção do processo administrativo; e, em qualquer situação, (ii) apresentar defesa, no prazo de 20 dias, a contar da ciência do auto de infração; e, ainda, (iii) interpor recurso, no prazo de 20 (vinte) dias, a contar da notificação da decisão do julgamento.

...

Avaliando-se de maneira isolada o procedimento explicitado no art. 114 da Lei Estadual nº 15.434/2020, tem-se a equivocada impressão de que o novo Código

Estadual de Meio Ambiente teria extinguido o Recurso ao CONSEMA, anteriormente previsto no art. 118, inciso III, da Lei Estadual nº 11.520/2000.

Ocorre que a nova Lei Estadual nº 15.434/2020 não extinguiu a possibilidade de Recurso ao CONSEMA, visto que seu art. 223 alterou as disposições da Lei Estadual nº 10.330/1994, que trata da organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental [SISEPRA], para expressamente outorgar ao CONSEMA a competência de “proferir decisão aos recursos administrativos”. Veja-se:

Art. 223. Na Lei nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da política ambiental do Estado e dá outras providências, fica acrescido o inciso X ao art. 6º, com a seguinte redação: Art. 6º Ao Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA - compete: (...) X - proferir decisão aos recursos administrativos de acordo com as competências que lhe forem atribuídas.

Como se depreende do texto legal, fica evidente que o novo CEMA não extinguiu a possibilidade de apresentação de Recurso ao CONSEMA, posto que o mesmo diploma legal alterou as competências do referido Conselho para incluir a atribuição de decidir recursos administrativos.

Com a alteração legal realizada pelo art. 223 do novo CEMA, restou unificada na Lei Estadual nº 10.330/1994 a definição das atribuições da Junta de Julgamento de Infrações Ambientais - JJIA e da Junta Superior de Julgamento de Recursos – JSJR, como órgãos de julgamento de primeira e de segunda instância das penalidades e das medidas administrativas aplicadas em decorrência de infrações ambientais³, bem como a possibilidade de o CONSEMA proferir decisão nos recursos administrativos⁴.

Neste sentido, o Decreto Estadual nº 55.228, de 30 de abril de 2020, publicado já na vigência do novo Código Estadual de Meio Ambiente, ao regulamentar a Lei Estadual nº 10.330/1994 para disciplinar o funcionamento e as atribuições da JJIA e da JSJR, enquanto instâncias ordinárias de julgamento, em nenhum momento estabelece que a JSJR configure última instância recursal [o regulamento menciona, apenas, “segunda instância”]

5. Da mesma forma, não se verifica no ‘Capítulo XIV - Dos Procedimentos’, da Lei Estadual nº 15.434/2020 qualquer limitação ou impedimento à apresentação de Recurso ao CONSEMA, eis que tampouco há qualquer menção no art. 114 de que a JSJR seja a última instância recursal.

Analisando-se sistematicamente o art. 114 e o art. 223 do novo CEMA, verifica-se que o legislador apenas apresentou de maneira diferente o procedimento administrativo sancionador em razão de infrações administrativas ambientais: reservou o art. 114 para tratar do procedimento ordinário [apresentação de defesa e a garantia de recurso administrativo de efeito devolutivo à JSJR], ao mesmo tempo em que

destacou em dispositivo apartado [art. 223] o recurso ao CONSEMA, que configura instância extraordinária [cabível apenas em caso de omissão no julgamento proferido pelas instâncias ordinárias e em casos de divergência jurisprudencial, buscando a sua uniformização].

Quisesse o legislador eliminar a participação do CONSEMA, ainda que extraordinária, no procedimento administrativo sancionador, teria estabelecido de maneira expressa que a JSJR configura a última instância administrativa recursal, e, sobretudo, não teria promovido a alteração da Lei Estadual nº 10.330/1994 para expressamente prever dentre as competências do CONSEMA a de proferir decisões em recursos administrativos.

Ao encontro deste entendimento, vale referir que a recente Lei Estadual nº 15.612, de 06/05/2021, que dispõe sobre o processo administrativo no Estado do Rio Grande do Sul, não traz qualquer alteração ou limitação à competência do CONSEMA para deliberar sobre recursos administrativos, ao contrário. O seu art. 73 permite que o recurso administrativo tramite em até 3 (três) instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa⁶ - a qual, como se viu, inexistente no novo CEMA.

Demonstrada a manutenção da competência legal do CONSEMA para “proferir decisão aos recursos administrativos de acordo com as competências que lhe forem atribuídas”, entende-se que permanece in totum a vigência da Resolução CONSEMA nº 350/2017. Isso porque, apesar de regulamentar o antigo CEMA, não encontra qualquer incompatibilidade com as atuais disposições da Lei Estadual nº 15.434/2020 e da Lei Estadual nº 10.330/1994.

Neste ponto, cabe registrar que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro [Decreto-Lei nº 4.657/1942]⁷ manifesta que a lei posterior somente revoga a anterior quando: (i) expressamente o declare; (ii) quando seja com ela incompatível; ou, (iii) quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. Assim, considerando que a Resolução CONSEMA nº 350/2017 disciplina o Recurso ao CONSEMA como instância recursal de caráter excepcional, entende-se que não traz em seu bojo nenhuma incompatibilidade seja como o novo CEMA seja com a Lei Estadual nº 10.330/1994, mantendo-se em vigor. Este entendimento, aliás, é o que sustenta a vigência de diversas Resoluções do CONSEMA que expressamente regulamentavam a Lei nº 11.520/2000, mas que, por não serem incompatíveis com o novo CEMA, permanecem em vigor”

Contribuindo com o entendimento aprovado na plenária do Consema através da expedição da Resolução n. 521/2024, trazemos o entendimento do Supremo Tribunal Federal em sede de “Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional” – ADPF 747, 748 e 749, que reestabeleceu a eficácia de resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente –

CONAMA (Resoluções n.ºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002) que haviam sido revogadas, em razão de serem regulamentadoras da Lei Federal n.º 4.771/1965 – também revogada.

Assim, o AGRAVO poderá ser admitido por esta Câmara Técnica, quando atendidos os requisitos para sua admissibilidade, nos termos da Resolução CONSEMA nº 350/17, quais sejam:

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.

No caso concreto, o fundamento da agravante é indicado pelo inciso I, para fins de admissibilidade do recurso, conforme as seguintes razões:

a) ausência de discussão acerca da utilização de dois instrumentos normativos, quais sejam, Decreto n. 6.514/08 e Decreto n. 99.274/94: as decisões das instâncias anteriores não aprofundaram a alegação de suposta contradição. Porém, temos que tal alegação não indica a nulidade dos julgamentos ou do próprio auto de infração, visto que o infrator deve se defender da descrição constante do auto e não de sua tipificação legal, como refere a doutrina: “*Mais importante do que a tipificação do artigo no auto de infração é a descrição clara e precisa de sua conduta. Isso porque o autuado se defenderá do fato ocorrido.*”¹ Ademais, a sanção de multa foi somente aplicada com base no dispositivo indicado no Decreto n. 6.514/08, não havendo prejuízo à parte.

b) ausência de critérios para imposição da multa: apesar de reiteradamente termos votado pela anulação de processos em que inexistam critérios objetivos para a indicação e aplicação de sanção pecuniária, nos parece que, minimamente, o órgão ambiental atendeu esse critério, elencando as circunstâncias agravantes e atenuantes no documento anexo ao auto de infração.

¹BURMANN, Alexandre. *Fiscalização ambiental: teoria e prática do processo administrativo para apuração de infrações ambientais*. Editora Thoth, 2023. P. 135.

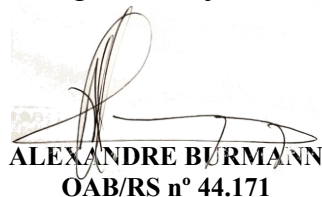
c) ausência de discussão sobre descumprimento de condicionante: a principal base deste auto de infração e processo administrativo é o descumprimento de condicionante da licença ambiental. Para esta situação, há parecer técnico (126/2015), parecer jurídico e decisão administrativa (ambas de número 862/2017), parecer jurídico técnico de recurso ((50/2019), parecer jurídico de recurso e respectiva decisão administrativa (ambas de número 720/2019), parecer jurídico final (56/2021) e decisão administrativa (3101/2021). Ou seja, a principal razão da infração pode ser considerada discutida, ainda que a parte mantenha sua irresignação sobre o seu teor.

Verifica-se que os argumentos trazidos pela agravante já foram debatidos junto às instâncias inferiores, sendo que não há omissão relevante nos julgamentos anteriores que justifique o atendimento do inciso I da Resolução. Ainda que a fundamentação não possa ser considerada a ideal, houve manifestação do órgão ambiental competente sobre os pontos arguidos, não havendo omissão relevante nos julgamentos anteriores que fundamenta a admissão do recurso de agravo nos termos do inciso I do artigo 1º da Resolução n. 350/17.

IV. DISPOSITIVO

Diante do exposto, apesar de cabível o recebimento do Agravo junto à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, ele não deve ser admitido, visto não atendido o inciso inciso I do artigo 1º da Resolução n. 350/17.

Porto Alegre, 15 de julho de 2025.



ALEXANDRE BURMANN
OAB/RS nº 44.171

Representante SERGS – CTAJ – CONSEMA