



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 28 de fevereiro de 2019.

Parecer nº 16/2019 - RDC

Ref.: Processo: E-07/202.149/2003

Licença de Operação. Empreendimento em operação amparado em requerimento tempestivo de renovação da LO n. IN001318. Imprescindível manifestação definitiva pelo corpo técnico do Inea quanto à renovabilidade (ou não) da licença. Competência sancionatória precípua do ente licenciador. Lei Complementar 140/2011.

I. RELATÓRIO

1.1 – Histórico do processo

Trata-se licenciamento ambiental em favor de VALE S.A para "*recebimento de minério de ferro por via férrea, estocagem em pátios e embarque para navios, por correias transportadoras*", na Praia do Leste – Ilha Guaíba, Mangaratiba/RJ.

Compulsando-se os autos, constata-se ter havido, inicialmente, a emissão da LO n. FE010737 (fls. 429-430), em 28/12/2006 com validade até 28/12/2011, para a empresa Minerações Brasileiras Reunidas S/A – MBR.

A transferência de titularidade deste licenciamento para a VALE S.A ocorrida no ano de 2010 "*acarretou a emissão de nova Licença de Operação para o mesmo empreendimento*





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

– LO n. IN001318¹ [fls. 395-396], mantidas as condicionantes e o prazo de validade da licença anterior, devido à impossibilidade técnica de se proceder à alteração do número do CNPJ no Sistema de Licenciamento informatizado do Inea, ficando por este motivo “cancelada a Licença de Operação n. FE010737 anteriormente concedida a Minerações Brasileiras Reunidas S/A – MBR”, conforme expôs o l. Presidente do Inea em despacho de 02/02/2010 (fl. 388).

Em 19/04/2011, por meio do documento de Averbação n. AVB001151 (fl. 480), alterou-se o objeto da LO n. IN001318 que até então consistia em “realizar a atividade de estocagem de minério de ferro” para “recebimento de minério de ferro por via férrea, estocagem em pátios e embarque para navios, por correias transportadoras”.

Cumprе ressaltar que há aproximadamente 3 (oito) anos a VALE S.A vem operando essa atividade amparada no requerimento tempestivo de renovação da LO n. IN001318, protocolado em 26/08/2011 (fl. 484), ainda pendente de manifestação definitiva do Inea.

No corrente ano (2019) - repita-se: sem que tenha havido o posicionamento conclusivo do Inea quanto à renovabilidade (ou não) da LO - informou a requerente (fls. 2936/2940) que vem sofrendo ações fiscalizatórias pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Mangaratiba - SMMA, que inclusive lavrou “face a VALE, em 31 de janeiro de 2019, o Auto de Interdição n. 0019/2019 e os Autos de Infração n. 020/2019 e 021/2019, por meio dos quais foram aplicadas as sanções de interdição das atividades do terminal e de multa simples no valor total de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais)”.

Nesse contexto, requer ao Inea manifestação expressa “endereçada à SMMA, a respeito dos limites da competência fiscalizatória ambiental da dita Secretaria Municipal de Mangaratiba” (fl. 2939). Além disso, solicita o encaminhamento de notificação à “SMMA para que esta se abstenha de emanar qualquer tipo de ato administrativo que tenha como objetivo interromper as atividades do Terminal da Ilha Guaíba” (fl. 2940).

¹ Emitida em 01/02/2010 com validade até 28/12/2011.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Também solicitou (fls. 2909-2910) emissão de certidão ambiental de cumprimento das condicionantes da LO n. IN 001318, a fim de atender a Notificação n. 0033/2019 da SMMA (fl. 2911).

Portanto, a presente manifestação tem como objetivo avaliar juridicamente os referidos pleitos da requerente, conforme consultou-nos a área técnica do Inea à fl. 2935.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Da competência executiva comum em matéria ambiental:

O art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) qualifica a competência executiva em matéria ambiental como sendo “comum” a todos os entes federativos e seu parágrafo único estabelece que ela seja regulamentada por leis complementares.

O tema em questão encontra profunda análise jurídica promovida pela Procuradoria Geral do Estado, por meio do Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02², lavrado pelo i. Procurador do Estado Dr. Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas, segundo o qual “o fato da competência ser comum não significa que tenha sido entregue em bloco e ‘integralmente’ aos três entes”.

Ainda de acordo com o brilhante parecer, a sobreposição de atribuições pelos entes federativos seria compatível com a atividade de fiscalização, mas causaria graves problemas em matéria de licenciamento e aplicação de sanções. Veja-se:

² Com visto de aprovação exarado em agosto de 2013 pela Exma. Procuradora-Geral do Estado, Dra. Lúcia Lea Guimarães Tavares.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

8. (...) alguns elementos de determinada competência são, ao menos historicamente, compatíveis com a sobreposição de atribuições, enquanto outros não o são.

9. Exemplo de atividade que nos parece compatível com a sobreposição (e, portanto, com a competência comum não “sobrepartida”) é a fiscalização. Ou seja, o fato de uma atividade estar sujeita a fiscalização concomitante de três entes não causa problemas sérios relacionados à fixação de competências.

10. Por outro lado, a sobreposição de competências causa sim problemas graves em outras áreas, em especial em matéria de licenciamento e de aplicação de sanções. (...) Na mesma linha a possibilidade de alguém ser duplamente sancionado pela mesma hipótese de incidência, por entes diferentes, pode levar a violações de princípios fundamentais que regem toda a atividade sancionadora do estado, como aquele que veda o chamado *bis in idem*.

11. Ora, a nosso ver (e esta pré-compreensão é importante para interpretar a LC 140) a Constituição Brasileira quis que as regras a serem adotadas pelo legislador complementar estabelecesse, apenas um único ente da federação com a competência precípua ou principal para desempenhar aquelas atividades nas quais a sobreposição gera intermináveis conflitos.

Além disso, como bem salienta o i. Procurador, a multiplicidade de atuação com base na interpretação literal do art. 23 da CRFB/88 seria incompatível “com a razoabilidade, a proporcionalidade, o bom senso e a eficiência que se espera da administração pública”.

Portanto, sem descaracterizar a competência comum prevista na CRFB/88, o que faz a Lei Complementar nº 140/11 é disciplinar o seu modo de exercício, com vistas a eficiência e segurança do poder de polícia ambiental, tanto para a Administração quanto para o administrados.

Vale recorrer novamente às lições traçadas no Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02:

22. A Lei Complementar 140, a nosso ver de maneira bastante feliz, classificou os elementos do conjunto de competências ambientais em atribuições: (i) originárias (aquelas praticadas – art. 2º, II da Lei – pelo “ente federativo originariamente detentor das atribuições”) e (ii) supletivas (definidas como a atuação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas na Lei Complementar, hipóteses que se





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

resumem basicamente às situações em que o órgão originariamente não quer ou não tem capacidade para atuar³.

Feitas essas considerações gerais acerca de competência executiva comum em matéria ambiental, cumpre examinar a divisão de atribuições feita pela Lei Complementar nº 140/2011 para as funções de fiscalização (aí incluídas as medidas acauteladoras, como será visto adiante) e aplicação de penalidades administrativas em face de empreendimentos ou atividades licenciadas ou autorizadas.

II.1 a) – Da fiscalização e medidas preventivas:

Quanto ao poder de polícia de fiscalização, o art. 17, § 3º, da LC 140/11 é suficientemente claro sobre a possibilidade de sua sobreposição, eis que “o disposto no caput deste artigo 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”.

De acordo com a doutrina do renomado Édis Milaré⁴:

Como decorrência da relevância que o legislador constituinte atribuiu à proteção ambiental, cada um dos entes federativos tem a faculdade de fiscalizar e conformar as atividades modificadoras do meio ambiente com a legislação ambiental em vigor, não havendo, nessa seara, relação alguma de hierarquia entre aquelas entidades políticas.

É conveniente ainda registrar que a jurisprudência dos Tribunais Superiores caminha nesse sentido, conforme o julgado colacionado abaixo:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ÁREA PRIVADA. MATA ATLÂNTICA. DESMATAMENTO. IBAMA. **PODER FISCALIZATÓRIO.** POSSIBILIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO

³ Além disso o inciso III fala em “atuação subsidiária”, definida como “ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar.

⁴ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 799





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. AD CAUSAM. EXISTÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. IMPÕE-SE AMPLO APARATO DE FISCALIZAÇÃO A SER EXERCIDO PELOS QUATRO ENTES FEDERADOS. INDEPENDENTEMENTE DO LOCAL ONDE A AMEAÇA OU O DANO ESTEJAM OCORRENDO, BEM COMO DA COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO.

2. A dominialidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do Parquet Federal.

3. A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado, e que, juntamente com a legitimidade ad causam do Ministério Público Federal, define a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento do feito.

Recurso especial provido.

(REsp 1479316/SE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2015, DJe 01/09/2015)

Forte mais uma vez no Parecer 01/13-RTAM-PG-2, destacamos "a possibilidade de sobreposição de funções no que se refere às medidas de fiscalização, aí incluídas as medidas acauteladoras", caso constatada iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental. Segundo o parecer, a atividade de fiscalização incluiria, então, em regra:

28. [...] a atividade de fiscalização inclui (em regra): (i) o poder de entrada e permanência em estabelecimentos públicos ou privados; (ii) o poder de obter informações relativas a projetos, instalações, dependências e demais unidades do estabelecimento sob inspeção (respeitando o sigilo industrial); (iii) o poder de inspecionar tais estabelecimentos e (por expressa indicação do § 2º do art. 17, se isso já não estivesse implícito), (iv) o poder de, caso constatada iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, determinar (inclusive, se for necessário, sem prévia oitiva dos interessados) medidas (acauteladoras, cautelares, de polícia) para evitar a degradação, fazer cessá-la ou mitigá-la 'comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis'.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Assim, consoante o visto exarado a esse parecer pela Exma. Procuradora-Geral do Estado:

(I) Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente que tiver conhecimento do fato deverá adotar medidas acauteladoras de imediato em todos os casos, comunicando eventualmente ao órgão ou entidade competente para o licenciamento, motivo pelo qual o mero encaminhamento de denúncias é inconstitucional e ilegal em tais casos e não isenta o corpo técnico do Inea de responsabilidade. Caso seja manifesta a inexistência de risco de dano combinada com a certeza sobre qual o ente originariamente competente poderá a denúncia ser encaminhada diretamente ao respectivo ente.

In casu, conforme reportou a Requerente à fl. 2936, a Secretaria municipal de Meio Ambiente de Mangaratiba teria realizado ações fiscalizatórias no Terminal Ilha Guaíba, tendo inclusive aplicado sanções por supostas infrações à legislação ambiental:

"[...] desde o dia 18 de dezembro de 2018, a SMMA vem realizando atividades fiscalizadoras no TIG⁵, tendo inclusive lavrado face a Vale, em 31 de janeiro de 2019, o Auto de Interdição n. 0019/2019 e os Autos de Infração n. 020/2019 e 021/2019, por meio dos quais foram aplicadas as sanções de interdição das atividades do terminal e de multa simples no valor total de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

Sendo assim, solicitou a Requerente ao Inea que encaminhasse manifestação expressa "encaminhada à SMMA, a respeito dos limites da competência fiscalizatória ambiental da dita Secretaria Municipal de Mangaratiba". Além disso, solicita ao Inea que "notifique a SMMA para que esta se abstenha de emanar qualquer tipo de ato administrativo que tenha como objetivo interromper as atividades do Terminal da Ilha Guaíba".

Ora, como visto, o poder fiscalizatório poderá ser exercido de forma concomitante pelos diferentes entes. Dessa forma, não há nenhum óbice jurídico à ação fiscalizatória exercida pelo município (que inclusive poderia, se fosse o caso, adotar medidas cautelares), embora o mesmo não se possa afirmar com relação às sanções aplicadas.

⁵ Terminal Ilha Guaíba





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

II.1 b)– Da aplicação de penalidades administrativas em face de empreendimentos ou atividades licenciadas ou autorizadas:

Acerca do poder de polícia sancionatório, a LC nº 140/11 elegeu um modelo de preferência para o ente responsável pelo licenciamento, assinalando no *caput* do art. 17 que:

Art. 17 - Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, **lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental** cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Sobre o tema, elucidou o Parecer nº 01/13-RTAM-PG-02:

25. Pois bem, o primeiro ponto que merece registro é que a LC 140 – *mais uma vez almejando segurança jurídica* – vinculou a competência para multar à competência para licenciar. Ou, em outras palavras, afirmou: quem licencia uma atividade é quem pode aplicar sanções caso o responsável pela mesma atividade pratique infrações administrativas ambientais. Esta não era a única solução possível, mas, a nosso ver, é uma solução perfeitamente compatível com a Constituição.

26. Ademais, o art. 17 deixa muito claro que, *a priori*, só um ente tem atribuição originária para multar (os demais só poderão multar se ocorrer algum dos fatores que justificam sua atuação em caráter supletivo).

Portanto, enquanto a atribuição fiscalizatória é conferida a todos os entes federativos indistintamente, a atribuição sancionatória deve obediência ao regramento das competências originárias e supletivas, na forma prevista no art. 2º, inciso II, c/c art. 3, inciso III, da Lei Complementar n.140/2011:

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se: [...]

II - atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar; [...]





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: [...]

III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

Com efeito, tratou-se de uma opção legislativa legítima e positiva, levando-se em conta problemas do passado de multiplicidade de licenciamentos para uma mesma atividade e de *bis in idem* na aplicação do direito administrativo sancionador ambiental.

Em suma: a aplicação de sanções administrativas relacionadas a atividades sujeitas ao licenciamento ambiental é atribuição do órgão licenciador (art. 17, *caput*, da LC 140/11), embora isto não obste a atuação dos demais entes federativos em caráter supletivo (art. 2, inciso II, c/c art. 3º, inciso III, da LC 140/11).

Nesse sentido é a jurisprudência dos tribunais:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO ANULATÓRIA. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. ACIDENTE FERROVIÁRIO. TOMBAMENTO DE COMPOSIÇÃO FÉRREA. VAZAMENTO DE ÓLEO COMBUSTÍVEL NA FAIXA DE DOMÍNIO DA FERROVIA. COMPETÊNCIA DA FEPAM PARA LAVRAR AUTO DE INFRAÇÃO E APLICAR PENALIDADES A EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES QUE NÃO FORAM POR ELA LICENCIADOS. A FEPAM tem competência para, no exercício do poder de polícia, apurar infrações à legislação ambiental e autuar os empreendimentos ou atividades responsáveis, ainda que não tenham sido por ela licenciados, na forma dos arts. 23, VI e VII, da CF/88, 17, da LC nº 140/11 e 1º e 2º, IV, da Lei Estadual nº 9.077/90. Conquanto o art. 17 da LC nº 140/11 tenha estabelecido, como regra, uma correlação entre as competências sancionatória e licenciatória, tal não tem o condão de obstar a atuação supletiva dos demais entes federativos, desde que, obviamente, disso não decorra bis in idem na imposição de penalidades administrativas. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA SUBJETIVA DA EMPRESA TRANSPORTADORA CONFIGURADA. ADOÇÃO DA TEORIA DA CULPA PRESUMIDA. ÔNUS DA PROVA QUE RECAI SOBRE O POLUIDOR DIRETO, A QUEM INCUMBE DEMONSTRAR QUE NÃO CONTRIBUIU COM CULPA PARA A OCORRÊNCIA DO DANO AO MEIO AMBIENTE. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E VERACIDADE DO AUTO DE





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

INFRAÇÃO IMPUGNADO NÃO INFIRMADA PELA DOCUMENTAÇÃO COLIGIDA AOS AUTOS. Nos termos da jurisprudência do STJ, como regra a responsabilidade administrativa ambiental apresenta caráter subjetivo, exigindo dolo ou culpa para sua configuração. (ut ementa do REsp 1640243/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, j. 07/03/2017). Por força dos princípios da prevenção e da precaução, exige-se do potencial poluidor postura proativa visando evitar o risco de ocorrência do dano ambiental. Conquanto subjetiva a responsabilidade por infrações administrativas, adota-se como baliza para sua configuração a teoria da culpa presumida, bem assim autoriza-se a inversão do ônus da prova em desfavor daquele a quem é imputada a prática do ilícito ambiental. Noutros termos, nas infrações administrativas ambientais a culpa do poluidor é presumida (juris tantum), incumbindo ao causador do dano demonstrar, a fim de ilidir a presunção de legitimidade e veracidade de que se reveste o auto de infração lavrado em seu desfavor, que não concorreu de forma culposa para o incidente. In casu, não há nos autos mínima prova de que o dano ambiental (derramamento de óleo combustível na faixa de domínio da ferrovia operada pela empresa autora, de que resultou contaminação do solo e subsolo) esteja relacionado a circunstâncias externas imprevisíveis e/ou irresistíveis capazes de ilidir ou arredar a responsabilidade administrativa da empresa transportadora. Assim, em virtude da poluição ambiental causada, e como a autuada não logrou comprovar a adoção das providências mitigatórias exigidas pela FEPAM com vistas a promover a reparação da área degradada, permanece hígido o Auto de Infração impugnado. Precedentes desta Corte e do STJ. MULTA AMBIENTAL. SANÇÃO PECUNIÁRIA. REDUÇÃO. DESCABIMENTO. PENALIDADE APLICADA EM CONFORMIDADE COM OS PARÂMETROS E CRITÉRIOS ESTABELECIDOS NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70075258631, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Miguel Ângelo da Silva, Julgado em 18/10/2018)

No caso em tela, sendo o Inea o órgão ambiental licenciador da atividade – consistente em *"recebimento de minério de ferro por via férrea, estocagem em pátios e embarque para navios, por correias transportadoras"* - é certo ser ele também o detentor da competência sancionatória precípua.

Sendo assim outra conclusão não se poderia chegar senão a de que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Mangaratiba não deveria, a princípio, ter instaurado expediente sancionatório por infrações ambientais adstritas à atividade licenciada pelo Inea, já que seria incompetente para a prática dos atos administrativos relacionados.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

De todo modo, a regra da competência originária não é absoluta, havendo hipótese de exercício de competência supletiva. Não é por outro motivo que na segunda parte do §3º do art. 17, ressalta-se "(...) *prevalece[r] o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput*".

O art. 15 da LC140/11⁶ traz hipóteses nas quais os demais entes federativos devem atuar em caráter supletivo caso o ente originariamente competente não disponha de órgão capacitado. Esta certamente não é a hipótese vertente, por ser o Inea o órgão ambiental capacitado no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e o Conema o respectivo Conselho de Meio Ambiente.

Ademais, conforme exposto no Parecer 01/13-RTAM-PG-2, a Lei Complementar 140/11 definiu a competência supletiva "como a atuação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas na Lei Complementar, hipóteses que se resumem basicamente as situações em que o órgão originariamente competente não quer ou não tem capacidade para atuar".

O parecer também esclarece as hipóteses nas quais um ente supletivamente competente passa a ser o competente em primeiro lugar, bem como se essa assunção é temporária ou não. Veja-se:

52. Pois bem, entendemos que um ente originariamente competente só perde esta competência em uma das três situações: (i) quando, instado a agir, continua omissivo; (ii) quando manifestamente não pode agir (não tem lei sobre o tema ou não dispõe de órgão para apurar, por exemplo) ou (iii) quando expressamente afirma que não pode agir inclusive quando pede a atuação de outro ente.

⁶ Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

- I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;
- II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e
- III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.



inea instituto estadual
do ambiente

Av. Venezuela, n.º 110, sala 226, Saúde, Rio de Janeiro / RJ, CEP: 20081-312, www.inea.rj.gov.br
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423, procuradoria@inea.rj.gov.br / inea.proc@gmail.com



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

53. A segunda hipótese deve ser reservada aos casos de flagrante e inquestionável falta de condições. A terceira depende de manifestação de vontade. Resta então tratar da 1ª hipótese.

54. Ora, esta, a nosso ver, pressupõe dois elementos: (i) inequívoca ciência do órgão originariamente interessado quanto à existência de fato que em tese caracteriza infração administrativa ambiental e que lhe cabe apurar e (ii) decurso de prazo (minimamente suficiente para caracterizar a omissão) sem que o processo administrativo sancionador seja iniciado. Que prazo é esse é impossível de fixar com certeza, mas, utilizando-se por analogia dos prazos adotados pelas leis de processo administrativo federal e estadual para tomada de decisão, podemos afirmar, com segurança, que sessenta dias mais um é suficiente para caracterizar a omissão administrativa.

55. Assim, notificado o órgão precipuamente competente e quedando-se inerte este por 61 dias, entendemos que estará autorizada a atuação supletiva dos demais entes. No entanto, o que ocorre - e este é o objeto da 3ª conclusão do parecer - se, após iniciado o processo pelo ente supletivamente competente, o ente originariamente competente "resolve" atuar?

A resposta ao questionamento acima - "se, após iniciado o processo pelo ente supletivamente competente, o ente originariamente competente resolve atuar?" - pode ser encontrada no seguinte trecho do visto exarado pela Exma. Procuradora Geral do Estado, que aprovou e consolidou as conclusões daquele parecer:

- (II) a 3ª conclusão (o art. 17, §3º, da LC nº 140/2011, deve ser interpretado à luz da Constituição Federal, no sentido de que o auto de infração lavrado pelo ente primariamente competente prevalece apenas no caso de não existir decisão administrativa de mérito nos autos de procedimento administrativo insaturado por outro ente federativo. O exercício da atribuição supletiva pressupõe inequívoca ciência do órgão originariamente interessado quanto à existência de fato que em tese caracteriza infração administrativa ambiental (e que lhe cabe apurar) e decurso do prazo de sessenta e um dias sem que o processo administrativo sancionador seja iniciado ou, alternativamente, que seja manifesta a incapacidade do ente atuar ou que este tenha expressamente pedido a atuação do Estado.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Ressalte-se que no caso em tela o município instaurou processos administrativos sancionatórios em face da empresa licenciada pelo Inea sem ter em momento algum comunicado o fato a este Instituto.

Desta feita, cabe ao corpo técnico do Inea avaliar os aspectos que levaram o município a sancionar a requerente e, se for o caso, lavrar auto(s) de constatação pela(s) infração(ões) identificada(s), comunicando à Secretaria de Meio Ambiente de Mangaratiba as medidas adotadas pelo Inea (órgão detentor da competência originária para aplicar sanções por infrações administrativas ambientais relacionadas à atividade por ele licenciada).

Ressalte-se já ter o município desinterditado as atividades da Requerente por meio da Notificação n. 0032/2019 (cópia à fl. 2944), informação ratificada pelos representantes legais da VALE S.A na ocasião da reunião realizada em 21/02/2019 na Procuradoria do Inea.

Não obstante o exposto, não se mostra razoável estar a atividade em operação há aproximadamente 8 (oito) anos amparada em requerimento tempestivo de renovação da LO.

II.2 - Da necessidade de manifestação técnica conclusiva quanto à renovabilidade (ou não) da LO:

Conforme relatado, a atividade está em operação há aproximadamente 8 (oito) anos amparada em requerimento tempestivo de renovação da LO.

A tempestividade é inequívoca haja vista o protocolo do requerimento (26/08/2011 – fl. 484) respeitar a antecedência mínima de 120 dias do prazo estampado na LO n. IN001318 (28/12/2011 – fl. 395), prorrogado até manifestação definitiva do Inea. É o que prevê o art. 14 §4 da Lei Complementar n. 140/2011:





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento. [...]

§4 A renovação das licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

A legislação não estabelece um limite temporal para essa prorrogação. E isto, segundo Édis Millaré, "por não ser justo que o empreendedor diligente, que cumpre com suas obrigações e atua em conformidade com a legislação ambiental, seja penalizado com a morosidade da Administração Pública"⁸.

Ou seja, a prorrogação é conferida a fim de que o órgão ambiental possa, sem penalizar a requerente, avaliar o efetivo cumprimento do que consta da licença anterior e demais requisitos indispensáveis para autorizar a operação⁹ da atividade.

Todavia, não nos parece razoável¹⁰ a empresa vir operando há aproximadamente 8 (oito) anos sem ter havido uma avaliação conclusiva do Inea quanto à renovabilidade (ou não) da LO.

⁷ Isso também já era previsto pela Resolução Conama 237/1997, segundo a qual: Art. 18. O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos: [...] § 4 A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

⁸ MILLARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 803-804.

⁹ Nos termos do art. 10 do Decreto Estadual 44.820/2014: A Licença de Operação (LO) autoriza a operação de empreendimento ou atividade, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com base em constatações de vistoria, relatórios de pré-operação, relatórios de auditoria ambiental, dados de monitoramento ou qualquer meio técnico de verificação do dimensionamento e eficiência do sistema de controle ambiental e das medidas de mitigação implantadas.

¹⁰ Explica Luís Roberto Barroso que é "razoável o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário ou caprichoso; o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em cada momento e lugar." (BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 224).





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Demais disso, é imperioso que o corpo técnico do Inea apure se a requerente deu causa a atrasos no procedimento de renovação, hipótese na qual sequer faria jus ao benefício da prorrogação automática da licença. Nesse sentido, dispõe o Decreto Estadual n. 44/820/2014:

Art. 27 – A renovação da Licença Ambiental deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, ficando este automaticamente prorrogado até manifestação definitiva do órgão ambiental, desde que o requerente não tenha dado causa a atrasos no procedimento de renovação.

O empreendedor que ensejar atrasos no procedimento de renovação, por não fazer jus ao benefício da prorrogação automática da licença, deve ter suas atividades encerradas, podendo voltar a operar mediante a obtenção de uma nova LO no âmbito de um novo procedimento licenciamento (não mais por renovação).

Também não caberá a renovação para o empreendedor que estiver inadimplente com suas obrigações ambientais, haja vista a emissão da LO demandar a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores e eficiência do sistema de controle ambiental e medidas de mitigação implantadas, conforme preconiza o art. 10 do Decreto 44.820/2014.

II.3 Da certidão ambiental para atestar o cumprimento das condicionantes da LO:

A requerente solicitou certidão ambiental atestando o atendimento das condicionantes da LO n. IN 001318, encaminhando, para subsidiar a análise pelo Inea, o documento intitulado “Relatório de atendimento às condicionantes ambientais” (fls. 2913-2930v).





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Nos termos do art. 18, *caput*, do Decreto Estadual n. 44.80/2014 a "Certidão Ambiental (CA) é o ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental declara, atesta, certifica determinadas informações de caráter ambiental, mediante requerimento do interessado". De fato, ela é o instrumento adequado para a finalidade solicitada, conforme preconiza o aludido dispositivo (inciso III do §1º):

Art. 18. [...]

§ 1º Aplica-se a CA aos seguintes casos:

III - **atestado de cumprimento de condicionantes de licenças, autorizações ou certificados ambientais e de Termo de Ajustamento de Conduta, sendo seu requerimento facultativo;**

Sallenta-se não deter a Procuradoria do Inea expertise para atestar o efetivo cumprimento das condicionantes da LO - nem tampouco das demais licenças ambientais -, atribuição afeta ao corpo técnico deste Instituto, dotado do conhecimento técnico necessário para exercer esse juízo de valor pautado em constatações de vistoria, relatórios e demais meios técnicos de apuração, embora nada obste seja esta d. Especializada instada a opinar juridicamente nas hipóteses previstas no art. 31 do Decreto Estadual n. 41.628/2009¹¹.

De todo modo, considerando o "não atendimento das condicionantes n. 5 e 7 da Licença de Operação" relatado à fl. 2908 inviável seria a emissão da CA pleiteada.

Assim, somente na eventualidade de a área técnica do Inea constatar e atestar formalmente no processo em referência o pleno atendimento de todas as condicionantes LO n. IN 001318 haverá viabilidade de emissão da CA fundamentada no art. 18 §1º, inciso III, do Decreto 44.820/2014.

¹¹ Art.31- Cabe à Procuradoria do INEA:

- I - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Instituto;
- II - executar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Instituto;
- III - opinar em consultas formuladas pelo Conselho Diretor e por seus membros, emitindo as respectivas manifestações e pareceres jurídicos;
- IV - praticar os atos definidos como de sua competência pelo Regimento Interno.



inec instituto estadual
do ambiente



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE – SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

III. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) Sem prejuízo da competência comum para fiscalizar (aí incluídas as medidas cautelares), a Lei Complementar 140/2011 define que somente um ente tem competência para sancionar, *in casu*, o Inea, órgão licenciador da atividade;
- (ii) Não há nenhum óbice jurídico à ação fiscalizatória exercida pelo município, que, mesmo não sendo o órgão licenciador da atividade, pode adotar medidas cautelares nas hipóteses de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, embora isto não se possa afirmar com relação à aplicação de sanções;
- (iii) Por ser o Inea o órgão ambiental licenciador da atividade – consistente em *“recebimento de minério de ferro por via férrea, estocagem em pátios e embarque para navios, por correias transportadoras”* – é ele também o detentor da competência sancionatória precípua;
- (iv) Nos termos do Parecer 01/13-RTAM-PG-2 “um ente originariamente competente só perde esta competência em uma das três situações: (i) quando, instado a agir, continua omissos; (ii) quando manifestamente não pode agir (não tem lei sobre o tema ou não dispõe de órgão para apurar, por exemplo) ou (iii) quando expressamente afirma que não pode agir inclusive quando pede a atuação de outro ente”;
- (v) No caso em tela o município instaurou processos administrativos sancionatórios em face da empresa licenciada pelo Inea sem ter comunicado o fato a este Instituto;





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

- (vi) Desta feita, cabe ao corpo técnico do Inea avaliar os aspectos que levarão o município a sancionar a requerente e, se for o caso, lavrar auto(s) de constatação pela(s) infração(ões) identificada(s), comunicando à Secretaria de Meio Ambiente de Mangaratiba as medidas adotadas pelo Inea;
- (vii) Ressalte-se já ter o município desinterditado as atividades da Requerente por meio da Notificação n. 0032/2019 (cópia à fl. 2944), informação ratificada pelos representantes legais da VALE S.A. na ocasião da reunião realizada em 21/02/2019 na Procuradoria do Inea.
- (viii) De todo modo, não se mostra razoável a atividade estar em operação há aproximadamente 8 (oito) anos amparada em requerimento tempestivo de renovação da LO. Assim é imperioso que o corpo técnico deste Instituto apure se a requerente deu causa a atrasos no procedimento de renovação, hipótese na qual sequer faria jus ao benefício da prorrogação automática da licença. Também não cabe renovação da LO para empreendedor inadimplente com suas obrigações ambientais;
- (ix) Com relação ao pleito de emissão de certidão ambiental, somente na eventualidade de a área técnica do Inea constatar e atestar o efetivo atendimento de todas as condicionantes LO n. IN 001318 será cabível a emissão desse instrumento com base no art. 18 §1º, inciso III, do Decreto 44.820/2014;
- (x) Por fim, não vislumbramos óbices ao pleito de envio de manifestação à Prefeitura, alertando sobre a competência sancionatória precípua do Inea, cabendo esta decisão ao juízo discricionário do Administrador.

É o parecer que submeto à apreciação de V.Sa., s.m.j.


Renata Damasceno Conde
Assessora Jurídica / ID 4457086
GEDAM / Procuradoria do Inea



inea Instituto estadual
do ambiente



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Proc. E-07/202.149/2003

Data 26/04/2003 - fls. 3955

Rubrica

ID:

VISTO

APROVO o Parecer n° 16/2019 - RDC, da lavra da Dra. Renata Damasceno Conde,
referente ao Processo Administrativo n. E-07/202.149/2003

À SUPBIG, em devolução.

Rio de Janeiro, 17 de março de 2019.


Rafael Lima Daudt d'Oliveira

Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea



inea instituto estadual
do ambiente

Av. Venezuela, n.º 110, sala 226, Saúde, Rio de Janeiro / RJ, CEP: 20081-312, www.inea.rj.gov.br
Tel: 2334-9431 / Fax: 2334-9423, procuradoria@inea.rj.gov.br / inea.proc@gmail.com

