



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Proc: E-07/002.006011/2014

Data: 20/05/2014 fls. 342

Rubrica

ID: 4330347-1

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 2019

Parecer nº 001/2019-EMA

Ref.: Processo: E-07/002.006011/2014

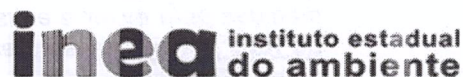
Manifestação da Procuradoria do INEA com fundamento no artigo 33, III do Decreto Estadual 41.628/2009. Análise da legalidade do processo de apuração de infração administrativa ambiental. Tempestividade do recurso. Descumprimento de Condicionantes de Licença de Operação. Sugestão pelo indeferimento.

I - RELATÓRIO

1. HISTÓRICO DO PROCESSO

Senhor Procurador Chefe do INEA, trata-se de análise jurídica obrigatória de Recurso Administrativo em procedimento de apuração de infração administrativa ambiental a ser apreciado pelo Conselho Direto do Inea (Condir), com fundamento no artigo 33, III, do Decreto Estadual 41.628/2009.

O procedimento foi autuado em nome de Topmix Engenharia e Tecnologia de Concreto S/A, com fundamento no artigo 87, da Lei Estadual n.º 3467/2000, por operar atividade licenciada descumprindo as Condicionantes 09, 10, 11, 13, 14, 15, 23, 26 e 27, da Licença de Operação (LO) IN019545, tal como descrito no Auto de Constatação CILAMCON/01009331, à fl. 04, e no Auto de Infração COGEFISEAI/00145173, à fl. 19, observado o Relatório de Vistoria Manual n.º 555/13, às fls. 06/15, no qual constam minuciosamente discriminados os fatos que ensejaram a instauração deste processo.



2. DA IMPUGNAÇÃO E SEU RESULTADO

Há impugnação às fls. 27/40, instruída com os documentos às fls. 41/55, e Decisão de indeferimento à fl. 217, baseado na análise técnica às fls. 204/205 e no parecer às fls. 209/216. A decisão foi publicada no Diário Oficial em 26/03/2018, como se verifica à fl. 218.

Em 16/05/2018 foi expedida a Notificação COGEFISNOT/01093102, à fl. 226, para comunicar o indeferimento da Impugnação, entretanto, ao que nos parece, a parte compareceu ao Inea e tomou ciência do Indeferimento em 09/05/2018, antes da remessa da notificação.

Fundado no que prevê o art. 63 (atual art. 61), inciso I, do Decreto Estadual n.º 41.628/2009, a Autuada protocolou o Recurso Administrativo *sub examen* em 24/05/2018 requerendo ao Condir a anulação do Auto de Infração.

3. DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

A Autuada alega resumidamente que: (i) a aplicação da penalidade desrespeita o Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade; (ii) há ausência de gradação, avaliação técnica, e de materialidade referente à infração; (iii) o Auto de Infração foi lavrado posteriormente ao cumprimento tempestivo das Condicionantes, o que, na opinião da Autuada, demonstra o fiel cumprimento das normas ambientais; (iv) o estabelecimento autuado foi desmobilizado; e que (v) a atividade de preparação de concreto não é considerada de alto impacto ambiental – dentre outros argumentos que se inserem ou se assemelham aos ora destacamos.

A narrativa recursal articula argumentos de modo a estabelecer três fundamentos de defesa, o da (i) ausência de poluição; de o (ii) Auto de Constatação CILAMCON/01009331, à fl. 04, ter sido confeccionado para exigir o cumprimento de exigências; e (iii) ter corrigido as irregularidades descritas pela equipe da CILAM no Relatório de Vistoria Manual n.º 555/13, às fls. 06/15, ter passado a cumprir as condicionantes da LO antes da lavratura do Auto de Infração e ainda, ter desmobilizado a fábrica – a exemplo dos argumentos abaixo transcritos:

"[...] ausência de materialidade referente à suposta infração [...]", fl. 230;

"[...] lavratura do Auto após cumprimento tempestivo das condicionantes impostas, demonstrando fiel cumprimento às normas e pondo fim a presente questão, Relatório de Vistoria recente emitido por este Instituto constata não emissão de material particulado [...]", fl. 230;

"[...] a fábrica em questão foi desmobilizada [...]", fl. 230

"[...] a Recorrente não cumpriu as condicionantes de n.º 14 e 15, que versam sobre medidas para evitar a emissão de material particulado na atmosfera [...] por tratar-se de fato pontual, a empresa adotou, imediatamente, as providências cabíveis para sanar as falhas apontadas.", fl. 231 (grifos da autora);



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

"[...] Ocorre que, se faz necessário no presente caso a comprovação do dano ambiental, ou seja, o ato de poluir deve ser nocivo ou inconveniente, direta ou indiretamente, na vida, na saúde, na segurança e no bem estar da população [...]", fl. 231

Por fim, pugna a Autuada pela *"[...] não aplicação da sanção, tendo em vista, a ausência de comprovação do dano ambiental [...] razão pela qual requer a anulação do Auto [...]", fl. 232, e "[...] caso assim não entenda, (sic) requer a aplicação das circunstâncias atenuantes, a fim de reduzir o valor da multa", fl. 244.*

A área técnica se manifestou acerca do Recurso Administrativo no expediente às fls. 309/310, opinando pelo indeferimento, e nos cabe ressaltar o seguinte trecho:

"[...] para a emissão da Licença Ambiental a empresa apresentou o Memorial Descritivo do processo de operação da atividade da 'Central Dosadora de Concreto pré-misturado, com abastecimento de caminhões betoneiras, à diesel', detalhou os seus impactos, mostrou como adota as suas medidas mitigadoras. Foi vistoriada pelo INEA e desta forma a firma tinha conhecimento das suas responsabilidades e competências para a gestão da Licença de Operação LO n.º IN019545 (fls. 304/305, Vol. I)"

(grifos do autor)

II - ANÁLISE JURÍDICA E FUNDAMENTAÇÃO

1. DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

A Autuada tomou ciência do indeferimento da Impugnação em 09/05/2018, como se verifica à fl. 224, e protocolou recurso administrativo em 24/05/2018, fls. 228, assim, respeitado o prazo legal de 15 (quinze) dias contados da intimação da decisão que apreciou a impugnação ao auto de infração, estabelecido no art. 25, da Lei estadual 3.467/2000, é tempestivo o recurso.

2. DA COMPETÊNCIA E DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL À LUZ DA LEI ESTADUAL N.º 3467/2000 E DO DECRETO ESTADUAL N.º 41628/2009

i. PARA A LAVRATURA DOS AUTOS DE CONSTATAÇÃO E DE INFRAÇÃO

O Poder de Polícia em Matéria Ambiental, especificamente para os atos fiscalizatórios/sancionatórios exercido pelo Inea está estabelecido no inciso II, do art. 5º, da Lei Estadual n.º 5.101/2007:

Art. 5º - Ao Instituto compete implementar, em sua esfera de atribuições, a política estadual de meio ambiente e de recursos hídricos fixada pelos órgãos competentes, em especial:

[...]

II – **exercer o poder de polícia em matéria ambiental e de recursos hídricos**, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, aplicando medidas acauteladoras e sanções administrativas, em decorrência da prática de infrações administrativas ambientais, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo;

O art. 11, da Lei Estadual n.º 3.467/2000, conjuntamente com o art. 58, do Decreto Estadual n.º 41.625/2009, atribuem aos servidores do Inea a competência para a lavratura de autos de Infração, no exercício do Poder de Polícia em Matéria Ambiental no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Lei Estadual n.º 3.467/2000: Art. 11 - São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os servidores dos órgãos ambientais estaduais, designados para tal fim, nos termos da legislação pertinente.

§ 1º - A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, observado o processo administrativo previsto nesta lei, sob pena de co-responsabilidade.

§ 2º - Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá provocar a atuação das autoridades responsáveis pelo controle e fiscalização ambientais, para efeito do exercício de seu poder de polícia administrativa.

Decreto Estadual n.º 41.625/2009: Art. 58- A atividade de fiscalização ambiental do Instituto, consistente no controle da poluição, mediante a adoção de medidas de polícia e cautelares, lavratura de autos de constatação e autos de infração será exercida pelos servidores lotados na Diretoria de Pós-licença e pelos demais servidores indicados no Regimento Interno.

No mesmo sentido, o *caput*, do art. 12 da Lei atribui à autoridade ambiental competente o Poder de lavrar Autos de Constatação de Infração Ambiental, nos seguintes termos:

Art. 12 - O processo administrativo de apuração e punição por infrações à legislação ambiental terá início com a **lavratura do auto de constatação de infração ambiental por determinação de autoridade competente**.

(grifo nosso)

Assim como o *caput*, do art. 13 estabelece que o auto de infração será lavrado por servidor ou órgão próprio do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) ou, se for estabelecido em Regulamento, por órgão próprio ou pelo titular da Secretaria de Estado do Ambiente, nos seguintes termos:

Art. 13 - **O auto de infração será lavrado com base no auto de constatação e nos demais elementos do processo**, pelo servidor ou órgão próprio do Instituto Estadual do Ambiente - INEA ou, quando assim estabelecido em Regulamento, pelo órgão próprio ou pelo titular da Secretaria de Estado do Ambiente.

Ainda com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, aplicam-se destacam-se as regras estabelecidas nos arts. 60 a 63, do Decreto Estadual n.º 41.628/2009



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

com as alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 46.037/2017. Contudo, tendo em vista que os atos que compõe o presente processo foram praticados na vigência do Decreto 41.628/2009, seus efeitos ainda subsistem, nos seguintes termos:

Art. 60- A atividade de fiscalização ambiental do Instituto, consistente no controle da poluição, mediante a adoção de medidas de polícia e cautelares, lavratura de autos de constatação e autos de infração será exercida pelos servidores lotados na Coordenadoria de Fiscalização e pelos demais servidores indicados pelo Regimento Interno.

Art. 61- Os autos de infração, que terão por base as informações constantes nos respectivos autos de constatação emitidos pelo servidor competente, serão lavrados:

I - pelo ocupante do cargo de chefia da Agência Regional, no caso de imposição de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de sua competência territorial;

II - pela Coordenadoria de Fiscalização, nos demais casos previstos na legislação aplicável.

Art. 62- As impugnações apresentadas, no prazo de 15 dias contados da intimação, contra os autos de infração serão apreciadas e decididas:

I - pelo Vice-Presidente, no caso dos autos de infração lavrados no caso de imposição de advertência, multas e apreensão;

II - pelo Conselho Diretor, no caso dos autos de infração lavrados no caso de imposição de destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, suspensão parcial ou total das atividades, interdição do estabelecimento e restritiva de direitos.

Art. 63- Da decisão que apreciar a impugnação formulada contra os autos de infração caberá a interposição de um único recurso, no prazo de 15 dias, que será apreciado e decidido:

I - pelo Conselho Diretor, no caso das decisões proferidas pelo Vice- Presidente;

II - pela CECA, no caso das decisões proferidas pelo Conselho Diretor.

A Resolução INEA nº. 06/2009, que disciplina o procedimento para o exercício do poder de polícia ambiental pelo Inea, igualmente traz normas sobre a competência e procedimentos a serem observados na apuração de infrações administrativas ambientais.

Assim, Baseado nos documentos constantes destes Autos verifica-se que a lavratura do Auto de Constatação CILAMCON/01009331, à fl. 04, por técnico lotado na Coordenadoria de Acompanhamento dos Instrumentos de Licenciamento Ambiental (CILAM), bem como o Auto de Infração COGEFISEAI/00145173, à fl. 19, pelo Coordenador Geral de Fiscalização deste Instituto, órgãos da Diretoria de Fiscalização e Pós-Licença deste Intuito (Dipos), cumpre, portanto, os requisitos de legalidade e legitimidade exigidos, conferindo então, validade aos atos.

ii. DA FORMALIDADE DO PROCEDIMENTO E DO ATO FISCALIZATÓRIO

Os parágrafos únicos e incisos, dos arts. 12 e 13 prescrevem o conteúdo mínimo do Auto de Constatação e do Auto de Infração, constituindo assim verdadeiras condições de validade aos atos fiscalizatórios, nos seguintes termos:

Art. 12 - O processo administrativo de apuração e punição por infrações à legislação ambiental **terá início com a lavratura do auto de constatação de infração ambiental** por determinação de autoridade competente.

Parágrafo único - O auto de constatação conterá:

- I - A identificação do interessado;
- II - O local, a data e a hora da infração;
- III - A descrição da infração ou infrações e a menção do(s) dispositivo(s) legal(is) transgredidos;
- IV - A(s) penalidade(s) a que está sujeito o infrator e o(s) respectivo(s) preceito(s) legal(is) que autoriza a sua imposição; e
- V - Assinatura da autoridade responsável.

Art. 13 - **O auto de infração será lavrado com base no auto de constatação e nos demais elementos do processo**, pelo servidor ou órgão próprio do Instituto Estadual do Ambiente - INEA ou, quando assim estabelecido em Regulamento, pelo órgão próprio ou pelo titular da Secretaria de Estado do Ambiente.

Parágrafo único - O auto de infração, além das informações do auto de constatação, conterá:

- I - O valor e o prazo para o recolhimento da multa;
- II - O prazo para interposição de impugnação;
- III - Todas as provas, informações e dados hábeis à adequada instrução do processo, necessários à tomada de decisão, trazidos pela administração e/ou pelo interessado.

(grifos nossos)

Da análise dos atos fiscalizatórios destes autos, frente às normas ambientais em vigor, verifica-se *s.m.j.* que os atos praticados no presente processo cumprem as formalidades legais exigidas, assim, com fundamento no artigo 33, inciso III, do Decreto Estadual 41.628/2009, o presente processo foi encaminhado a esta Procuradoria do Instituto do Ambiente (Inea) para análise e manifestação.

3. DAS RAZÕES RECURSAIS

i. DA RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE, AVALIAÇÃO TÉCNICA E GRADAÇÃO DA PENALIDADE

Questiona a Autuada a razoabilidade e proporcionalidade da multa aplicada, bem como a ausência de gradação. Nesse sentido convém observar as anotações das circunstâncias atenuantes e agravantes, às fls. 05 e 18, consideradas para a valoração da



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

multa aplicada ao presente caso, e que o art. 87, da Lei Estadual n.º 3467/2000 estabelece que para pessoas jurídicas a multa poderá ser arbitrada entre R\$ 300,00 (trezentos reais) e R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), sendo efetivamente aplicada à Autuada a multa de R\$ 45.447,56 (quarenta e cinco mil e quatrocentos e quarenta e sete reais e cinquenta e seis centavos).

O descumprimento de condicionantes de licença, verificado no caso concreto, impõe a aplicação de penalidade de multa, e deve sempre respeitar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, haja vista que, como dispõe o artigo 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº 13.655/2018, “na aplicação de sanções, serão consideradas a **natureza e a gravidade da infração cometida**, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou **atenuantes** e os antecedentes do agente”.¹

Consta às fls. 05 e 18 que o valor da penalidade foi calculado à luz dos fatos discriminados no Relatório de Vistoria Manual n.º 555/13, às fls. 06/15, e no Auto de Constatação CILAMCON/01009331, mediante cálculo realizado em planilha própria, baseada nos limites mínimo e máximo previstos em lei – critérios objetivos previstos nos arts. 9º e 10, da Lei Estadual n.º 3467/2000.

ii. DA AUSÊNCIA DE MATERIALIDADE DA INFRAÇÃO, DO TEMPO DA LAVRATURA DO AUTO DE INFRAÇÃO E DA DESMOBILIZAÇÃO DA FÁBRICA

Cumprir registrar que tão somente o descumprimento de condicionante de licença ou norma ambiental concretiza o cometimento de uma Infração Administrativa Ambiental, ainda que dela não decorra dano ambiental comprovado. Ou seja, a mera potencialidade do dano ambiental resultante de descumprimento de norma ou condicionante de licença, de *per se*, configura infração administrativa e enseja o sancionamento previsto em Lei, pelo órgão ambiental competente, haja vista tratar-se de direito indisponível.

Define o art. 1º, da Lei Estadual n.º 3467/2000 o conceito de infração administrativa ambiental:

¹ A razão de ser da referida previsão legal reside no fato de que, conforme leciona Fábio Medina Osório, “o grau punitivo das sanções administrativas pode, por evidente, variar conforme a gravidade do ilícito”. Além disso, o autor aponta que “a autoridade sancionadora sopesará com maior cuidado a relação de proporcionalidade da sanção com o ilícito, ajustando a resposta estatal aos ditames constitucionais”. MEDINA, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.96

Art. 1º - Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão dolosa ou culposa que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º - As infrações administrativas ambientais serão apuradas em processo administrativo próprio, assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, observadas as disposições desta lei.

Trata-se da infração descrita no art. 87, da Lei Estadual n.º 3467/2000,² portanto, o descumprimento das Condicionantes 09, 10, 11, 13, 14, 15, 23, 26 e 27, da Licença de Operação (LO) IN019545, reveste-se então, da conduta descrita no dispositivo legal e impõe o sancionamento previsto na lei.

O descumprimento de restrições e obrigações impostas em condicionante de licença ambiental fragiliza o bem jurídico tutelado e que fundamenta a existência do licenciamento (meio ambiente), e, em casos como o destes autos, prescinde de existência ou comprovação de dano efetivo para caracterizar a infração, mas tão somente a exposição ao risco à poluição potencial, pois, caso se constatasse a existência de dano incorreria a Autuada, concomitantemente em outras infrações, como as previstas nos arts. 88 a 97.

De igual turno, a desmobilização da fábrica, ao que nos parece, arguida de modo a demonstrar a cessação de eventuais irregularidades e impossibilidade do cometimento de novas infrações ambientais no local, não faz desaparecer as infrações constatadas, como as descritas nestes autos.

Assim, não há fundamento legal relacionado à falta de comprovação de danos ambientais ou ao fato de as irregularidades terem sido sanadas, que supere ou desconstitua as infrações administrativas ambientais registradas nestes autos.

Quanto à alegação de que foi lavrado Auto de Infração após a Autuada ter regularizado o cumprimento das condicionantes, ressalto que os arts. 12 e 13, da Lei Estadual n.º 3467/2000, estabelecem a relação entre os Autos de Constatação e de Infração e a forma desses atos fiscalizatórios/sancionatórios, assim, uma vez confeccionado o Auto de Constatação, será lavrado o Auto de Infração com a penalidade correlata à irregularidade verificada, servindo o Auto de Constatação para inaugurar o procedimento fiscalizatório e instrumentalizar a lavratura do Auto de Infração.

Por se tratar de infração administrativa que penaliza uma conduta, a avaliação técnica necessária cinge-se à constatação das irregularidades, as quais se encontram devidamente apontadas e relatadas na tabela às fls. 09/11.

² Art. 87 - Operar atividade licenciada em desacordo com as condições ou restrições estabelecidas na respectiva licença de operação:
Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), se o infrator for pessoa física, e de R\$ 300,00 (trezentos reais) a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), se o infrator for pessoa jurídica.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

iii. DO IMPACTO AMBIENTAL DA ATIVIDADE

Conforme amplamente tratado até o presente momento, mormente quanto à alegação de inexistência de danos, e que a penalidade imposta se relaciona ao descumprimento de condicionantes de licença, a classificação e o nível do impacto ambiental da atividade se torna irrelevante na avaliação do presente caso, inclusive quanto ao recurso apresentado pela Autuada.

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- (i) O recurso é cabível e tempestivo, haja vista estar em consonância com o prazo fixado no art. 25, da Lei estadual 3.467/2000;
- (ii) Considerando as normas ambientais em vigor, verifica-se que os atos praticados no âmbito destes processo estão em consonância com as regras de competência e procedimento, inclusive em relação à sanção aplicada, e não se verifica a contrariedade a qualquer dispositivo normativo;
- (iii) As alegações da Autuada não merecem ser acolhidas, tendo em vista que ficou comprovado que a Recorrente incorreu em violação ao artigo 87 da Lei Estadual nº 3.467/2000;
- (iv) Quanto ao pedido de anulação do Auto de Infração COGEFISEAI/00145173, entendemos que é descabido e por isso opinamos pelo indeferimento, uma vez que se constatou o cometimento da infração prevista no art. 87 da Lei estadual 3.467/2000, não havendo no Recurso apresentado qualquer disposição que prove o contrário;
- (v) Quanto ao pedido de aplicação de atenuantes para se reduzir o valor da multa, entendemos que deve ser indeferido, pois, como se verifica nas anotações e no cálculo às fls. 05 e 18, a penalidade foi valorada nos limites e de acordo com circunstâncias atenuantes e agravantes legalmente previstos.

Dessarte, entendemos pelo conhecimento do recurso, eis que cabível e tempestivo, opinando, no mérito, por seu desprovemento apenas no tocante a anulação Auto de Infração COGEFISEAI/00145173, corroborando a manifestação às fls. 309/310.

É o parecer que submeto à apreciação de V. Sa.

EDSON MAGALHÃES ARAUJO
Assessor Jurídico Ambiental
INEA/PROC/GEDAM - ID 4330347-1/OAB-RJ 127.766



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

V I S T O

1. **APROVO** o Parecer nº 001/2019-EMA, da lavra do Dr. Edson Magalhães Araujo, referente ao processo administrativo E-07/002.006011/2014 que entendeu pelo conhecimento do recurso, eis que cabível e tempestivo, opinando, no mérito, por seu desprovemento apenas no tocante a anulação Auto de Infração COGEFISEAI/00145173, corroborando a manifestação às fls. 309/310, ressaltando que o parecer desta Procuradoria tem caráter opinativo, e, portanto, não gera vinculação
2. À Dipos, em prosseguimento, para ciência e adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade deste procedimento.

Rio de Janeiro, 16 de JANEIRO de 2019

Leonardo David Quintanilha de Oliveira
Procurador do Estado do Rio de Janeiro
Procurador Chefe do Inea em exercício - ID n.º 4387427-4

