

ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 44/2012/PFE/IBAMA

TEMA: CORRETO ENQUADRAMENTO DA CONDUTA DE TRANSPORTAR MATERIAL PERIGOSO

Parecer nº 467/2012-CONEP/BDTL, expedido no processo administrativo nº 02016.000197/2012-85, de lavra da Procuradora Federal BIANCA DUARTE TEIXEIRA LOBATO, e Despacho nº 611/2012-CONEP/KVBC, aprovados pelo Sr. Procurador-Chefe Nacional do IBAMA, Dr. HENRIQUE VAREJÃO DE ANDRADE, em 15/10/2012, por meio do Despacho nº 1.056/2012/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

EMENTA

- I. Direito Ambiental. Correta descrição e enquadramento da infração administrativa ambiental diante do transporte rodoviário perigoso de carga.
- II. Art. 64 x Art. 66 do Decreto n. 6514, de 22 de julho de 2008.
- III. Princípio da especialidade. Norma geral cede lugar à norma especial.
- IV. Ausência de licença ou autorização desafia aplicação do art. 66.
- V. Descumprimento de outras normas sobre transporte de produtos perigosos cujo descumprimento atinja efetiva ou potencialmente o meio ambiente implica em afronta ao art. 64, com a especificação do dispositivo da legislação específica afrontado.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo em que foi instaurada controvérsia entre a PFE/IBAMA/PB e a Superintendência do IBAMA naquele Estado da Paraíba, quanto ao correto enquadramento da conduta descrita no auto de infração 721103 D,

como “fazer funcionar atividade potencialmente poluidora sem licença ambiental do órgão competente (transportar de produto perigoso – pesticida a base de derivado do ácido fenoxiacético, líquido-uno 3348)” (fl. 02).

Segundo relatado nos autos, a discussão se reflete em diversos outros processos, merecendo uniformização.

Às fls. 12/13, Nota n. 105/2012-AGU/PGF/PFE-IBAMA/PB, na qual a Procuradoria esclarece já ter se manifestado pelo cancelamento do auto de infração que antecedeu aquele objeto do presente processo, opinando pela existência de vício insanável, justamente por entender que o correto enquadramento da conduta seria no art. 64 e não no art. 66.

Apesar de acatada pela autoridade julgadora, que cancelou o auto de infração, o Superintendente do IBAMA/PB entendeu que a infração descrita deveria receber a penalidade prevista no art. 66, acatando manifestação do Chefe da Divisão Técnico Ambiental.

Os autos foram remetidos a esta CONEP/PFE/IBAMA/SEDE pelo Superintendente da SUPES/PB no intuito de obter a uniformização do entendimento acerca da questão.

Pelo Coordenador Nacional de Estudos e Pareceres foi emitida a Cota n. 204/2012/PTT/CONEP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU (fls. 14 e verso), que solicitou a manifestação da área técnica a respeito.

Às fls. 20/22, Nota Técnica n. 27/2012/CGEMA/DIPROIBAMA, com a qual vieram os documentos de fls. 15/19.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, registre-se que a controvérsia jurídica instaurada no caso concreto submetido à análise desta Procuradoria diz respeito ao correto enquadramento da conduta descrita como:

“fazer funcionar atividade potencialmente poluidora sem licença ambiental do órgão competente (transportar produto perigoso – pesticido a base de derivado do ácido fenoxiacético, líquido-uno 3348)”

Não será objeto da presente manifestação a questão relativa à competência para o licenciamento, objeto de alteração com a entrada em vigor da Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011, nem, tampouco, sobre a competência para a fiscalização e autuação, também inovada com a lei.

Para análise do correto enquadramento, parte-se do pressuposto que o IBAMA é o órgão competente para promover a autuação do infrator ambiental.

Dito isso, passa-se à análise do conflito de entendimento para, ao final, propor a solução que se julga adequada nos termos do ordenamento jurídico vigente.

Sobre a questão debatida, de um lado, a PFE/IBAMA/PB defende que a não apresentação de licença ambiental na forma descrita no COPAM n. 3245/03 e NA/108/SUDEMA-PB afronta o art. 64 do Decreto n. 6514/2008. De outro, a DITEC e o Superintendente da SUPES/PB sustentam que a ausência de licença ambiental reflete a conduta descrita no art. 66 do mesmo diploma legal, restando ao art. 64 apenas as condutas referentes ao desatendimento de outras normas que não a legislação ambiental propriamente dita.

Salvo juízo diverso, verifica-se que o entendimento apresentado pela SUPES/PB é o que encontra respaldo no ordenamento jurídico.

O transporte irregular de produto perigoso pode ser objeto de autuação por parte do IBAMA em duas situações distintas, gerando, conforme o caso, o enquadramento da conduta no art. 64 ou no art. 66 do Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008, que preceituam *in verbis*:

Art. 64. Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, **transportar**, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar **produto ou substância** tóxica, **perigosa** ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, **em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou em seus regulamentos**:

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem abandona os produtos ou substâncias referidas no caput, descarta de forma irregular ou os utiliza em desacordo com as normas de segurança.

§ 2º Se o produto ou a substância for nuclear ou radioativa, a multa é aumentada ao quíntuplo.

Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou **fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes**, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem:

I - constrói, reforma, amplia, instala ou faz funcionar estabelecimento, obra ou serviço sujeito a licenciamento ambiental localizado em unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, ou em áreas de proteção de mananciais legalmente estabelecidas, sem anuência do respectivo órgão gestor; e (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

II - deixa de atender a condicionantes estabelecidas na licença ambiental.

Conforme bem salientado pelo Despacho do Chefe da DITC às fls. 137 do processo n. 02016.000440/2011-84, em apenso, e pela Nota Técnica n. 27/2012, destes autos, a conduta descrita no art. 64 pretende coibir o transporte de carga perigosa realizado em desacordo com outras normas. No que diz respeito ao transporte rodoviário dessa carga, em especial o Decreto Federal n. 96.044/88 e a Resolução ANTT 420/2004.

A autuação do transportador com base no art. 64 c/c com a legislação que rege o transporte rodoviário ocorrerá, por exemplo, diante da ausência de documentação específica; ou sinalização adequada; ou, ainda, ausência de equipamento de segurança obrigatório, **desde que se vislumbre na irregularidade, potencialidade de dano ambiental**. Ou seja, para que o IBAMA possa autuar o infrator com base no art. 64, a legislação afrontada, seja ela o Decreto Federal n. 96.044/88 e a Resolução ANTT 420/2004, seja qualquer outra, um dos bens jurídicos tutelados deverá, necessariamente, ser o meio ambiente.

Verifica-se, assim, que no caso específico do Decreto Federal n. 96.044/88 e da Resolução ANTT 420/2004, será o descumprimento de obrigações acessórias em relação à legislação ambiental, mas com efetiva ou potencial repercussão no meio ambiente, que importará em seu apenamento nos moldes do que previsto no art. 64.

Isso porque, embora previstas nas normas que tratam do transporte rodoviário, o descumprimento das obrigações estabelecidas pela legislação específica

pode, em alguma medida, contribuir para a ocorrência ou majoração do dano ambiental.

Isso facilmente se depreende das condutas e infrações descritas na tabela 1 da Nota Técnica n. 27/2012-CGEMA/DIPRO/IBAMA (fls. 21 e verso). Destaca-se, por exemplo, *“transportar produto perigoso, em desacordo com a legislação vigente – Não adotar, em caso de acidente ou avaria, as providências constantes na Ficha de Emergência e do Envelope para transporte”*. Embora obrigação acessória em relação ao licenciamento da atividade de transportar produto perigoso, a não adoção das medidas instituídas pela legislação própria poderá gerar ou majorar o dano ambiental decorrente do vazamento, por exemplo, de combustível.

De outra sorte, o transporte de produto perigoso impõe a necessidade de licenciamento ambiental e sua ausência importará na autuação do infrator nos moldes do art. 66. Senão vejamos.

O licenciamento ambiental, em termos legais, encontra previsão na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, segundo a qual:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

O que sujeita uma atividade ao licenciamento ambiental, portanto, é o fato de ser ela utilizadora de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como capazes de causar degradação ambiental.

A Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, regulamenta o licenciamento ambiental, prevendo em seu art. 2º que as atividades utilizadoras de recursos ambientais propensas a causar poluição ou os empreendimentos cuja instalação, operação ou funcionamento possam gerar degradação ambiental submetem-se a obrigatoriedade de licenciamento perante o órgão ambiental competente. Em seu Anexo I, relaciona as atividades ou empreendimentos sujeitos ao sobredito procedimento, dentre as quais se encontra o transporte de produtos perigosos.

O §2º, do art. 2º da referida Resolução CONAMA, atribui ao órgão ambiental competente a definição dos critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

No que se refere a materiais e produtos perigosos não se tem conhecimento de legislação editada pelo IBAMA acerca do detalhamento e especificação de que trata o dispositivo.

A recente Instrução Normativa n. 05, de 09 de maio de 2012, ao tratar do procedimento transitório de autorização ambiental para o exercício da atividade de transporte marítimo e interestadual, terrestre e fluvial, de produtos perigosos, limitou-se a impor à empresa responsável pelo transporte que cada veículo, ou composição veicular, disponha de cópia da Autorização para Transporte de Produtos Perigosos.

A ampla aplicação da norma depende, assim, de sua integração, ou seja, de sua complementação por outras normas federais que tratem da questão.

O transporte de cargas perigosas é regulamentado pelo Decreto n. 96.044, de 18 de maio de 1988 e pela Resolução ANTT n. 420, de 12 de fevereiro de 2004, já mencionados.

Uma vez que o produto transportado esteja dentre aqueles listados no anexo da Resolução n. 420/2004, será considerado perigoso e seu transporte exigirá o licenciamento ambiental da empresa a qual pertence.

Para se definir qual dos dois dispositivos aplicar, adota-se o princípio da especialidade, utilizado para dirimir conflitos aparentes entre normas, quando a norma geral cederá lugar à norma especial.

Nesse contexto, o art. 64 seria a norma geral, enquanto o art. 66 seria a norma especial. Se a norma infringida for a referente ao licenciamento ambiental ou autorização da atividade, enquadra-se no art. 66, em sendo outra, aplica-se o art. 64.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina-se no seguinte sentido:

- a) Em se tratando de transporte de produto perigoso sem que a empresa proprietária do material possua a licença ou autorização expedida pelo órgão competente, a conduta deverá ser enquadrada no art. 66 do Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008;
- b) Na hipótese de transporte em desacordo com as normas contidas no Decreto n. 96.044, de 18 de maio de 1988 e Resolução ANTT N. 420, de 12 de fevereiro de 2004, ou outras legislações, que tenham repercussão em relação ao meio ambiente, o enquadramento dar-se-á no art. 64 do Decreto n. 6.514/2008, mais os dispositivos das legislações afrontadas.

Diante dessas conclusões, entende-se adequada a orientação de descrição de conduta e indicação de enquadramento proposta pela CGEMA/DIPRO na Nota Técnica n. 27/2012.