



Recurso
NAI - SUPRAM TM/AP
133
Jo

À SUPERINTENDÊNCIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SUPRAM

Auto de infração n. 026111/2016

JBS S.A., inscrita no CNPJ sob nº 02.916.265/0111-13, com endereço na Rua Décio Spirandelli, 205, CEP 38.402-34, no Distrito Industrial de Uberlândia – MG, (a "JBS", **documento 01**), vem apresentar seu **RECURSO ADMINISTRATIVO**, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos

I. SÍNTESE DAS RAZÕES PARA A REFORMA DA DECISÃO:

1. A presente autuação foi lavrada em razão da JBS estar supostamente operando empreendimento potencialmente poluídos sem a devida licença ambiental, incidindo a infração prevista no artigo 83, inciso I, item 106 o Decreto 44.844/08.

2. Em 25.04.2016, a JBS apresentou sua defesa demonstrando não ter operado o empreendimento sem a devida licença, bem como a nulidade da autuação em razão da descrição insuficiente da conduta infracional e a ausência de motivação quanto à valoração da multa simples.

3. No que tange especificamente ao licenciamento ambiental, a JBS apontou que a licença 042/2012 foi emitida com validade até 08.03.2016 e que, não obstante a JBS tenha protocolado o Formulário para a Caracterização do Empreendimento com menos de 120 dias do término da vigência, esta diligenciou

SUPRAM
Recebido em
Visto:
[Handwritten signature]

[Handwritten mark]



voluntariamente até o órgão ambiental para assinar um Termo de Compromisso que permitisse a manutenção de suas atividades, de modo que não merece prosperar a alegação de que a JBS tenha exercido suas atividades sem a devida licença.

4. Quanto à pena aplicada, mesmo sem vislumbrar qualquer tipo de dano, bem como apontar os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente e recursos hídricos, conforme demanda o artigo 27, alínea a, o órgão ambiental classificou a infração como grave, aplicando multa de R\$ 33.320,89 (trinta e três mil, duzentos e trinta reais e oitenta e nove centavos).

5. Contudo, conforme restará demonstrado a seguir o auto de infração é nulo de pleno direito e o valor da multa representa um valor excessivo que não pode ser mantido.

II. NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO. VÍCIO DE FUNDAMENTAÇÃO RELATIVA À DOSIMETRIA DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA.

6. A decisão recorrida, assim como o auto de infração, carecem de motivação com relação aos critérios da dosimetria da sanção, motivo pelo qual deve ser considerado nulo.

7. Explica-se. Para que o auto de infração seja válido faz-se necessário os seguintes requisitos: motivo, objeto finalidade e forma. Ou seja, todo o auto de infração ambiental deve possuir uma descrição das infrações administrativas – conduta omissa e comissiva –, bem como a indicação dos dispositivos infringidos a ela relacionada. Fatores que, conforme será demonstrado a seguir, não foram observados na decisão recorrida.

8. Neste diapasão, segundo o Decreto nº 44844/2008, o agente atuante deverá apontar a gravidade dos fatos, os antecedentes do infrator e a situação econômica, bem como sua consequência para a saúde pública e o meio ambiente.



Art. 27 – A fiscalização e a aplicação de sanções por infração às normas contidas na Lei nº 7.772, de 1980, na Lei nº 20.922, de 2013, na Lei nº 14.181, de 2002, e na Lei nº 13.199, de 1999, serão exercidas, no âmbito de suas respectivas competências, pela Semad, por intermédio da Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada – Sucfis – e das Superintendências Regionais de Regularização Ambiental – Suprams, pela Feam, pelo IEF, pelo Igam e por delegação pela Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG. (Caput com redação dada pelo art. 2º do Decreto nº 46.381, de 20/12/2013.)

(...)

a) a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente e recursos hídricos;

b) os antecedentes do infrator ou do empreendimento ou instalação relacionados à infração, quanto ao cumprimento da legislação ambiental estadual;

c) a situação econômica do infrator, no caso de multa;

d) a efetividade das medidas adotadas pelo infrator para a correção dos danos causados ao meio ambiente e recursos hídricos; e

e) a colaboração do infrator com os órgãos ambientais na solução dos problemas advindos de sua conduta; e

IV – determinar, em caso de grave e iminente risco para vidas humanas, para o meio ambiente, recursos hídricos ou para as atividades sociais e econômicas, medidas emergenciais e a suspensão ou redução de atividades durante o período necessário para a supressão do risco.

9. Conforme é possível aferir na autuação discutida, o agente cingindo-se em breve resumo sem qualquer embasamento jurídico, arbitrou o valor da penalidade em R\$33.320,89 (trinta e três mil, duzentos e trinta reais e oitenta e nove centavos) sem sequer apontar os motivos que o levaram a este valor, bem como apresentou, a irregularidade formal do processo de licenciamento - única ocorrência apontada no auto de infração.



10. É evidente que a penalidade de multa, no caso em questão, é totalmente desnecessária, uma vez que, conforme demonstrado, antes do término da vigência da licença de funcionamento, para que a empresa não exercesse suas atividades de maneira irregular, celebrou junto ao órgão um Termo de Ajustamento de Conduta que autorizava o funcionamento do curtume enquanto não expedida a licença de funcionamento.

11. Todavia, o órgão aplicou a multa sem sequer considerar os elementos trazidos em defesa, os quais demonstram que o funcionamento da empresa sempre ocorreu em consonância com a legislação ambiental, bem como a ausência de óbices para a obtenção da licença de funcionamento da JBS.

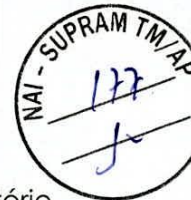
12. Lembrando que o fato da empresa ter sido atuada por exercer sua atividade sem o devido licenciamento **NÃO** ensejou em prejuízo ambiental ou à população, tanto é assim que a autuação não traz qualquer laudo concreto demonstrando que a atividade da empresa resultou em um dano ambiental.

13. Cabe destacar que a simples menção da lei não serve para fundamentar a aplicação de uma penalidade em valor de tal proporção..

14. No caso em questão, a multa aplicada tem caráter meramente arrecadatório e arbitrário. Tanto é assim que o órgão em questão sequer observou a existência do Termo de Ajustamento de Conduta que autorizava o funcionamento enquanto a licença não era expedida.

15. A falta de linearidade na aplicação e dosimetria da multa, por si só, já demonstra a arbitrariedade do órgão. Não bastasse isso, tem-se que o órgão não traz nenhuma fundamentação que justifique o enquadramento da conduta como grave, de modo que não há que se falar em aplicação subsidiária por outros órgãos.

16. Na realidade, **sem tal fundamentação, não pode o órgão aplicar a multa nesta proporção, sendo notório o vício de fundamentação desta decisão.**



17. No caso em questão, a decisão combatida cingiu-se em repetir o relatório do auto de infração sem, contudo, levar em consideração: (i) a existência do TAC; (ii) a ausência de fundamentação quanto à multa aplicada; (iii) a ausência de dano ambiental ou de qualquer outra natureza que possa ser imputado à JBS.

18. Assim, sem a devida fundamentação quanto à dosimetria da multa, tem-se que o auto de infração é nulo.

19. Quanto à isto, os Tribunais tem entendido que a ausência de motivação quanto à dosimetria da multa é considerada um vício de legalidade que gera a nulidade do auto de infração.

APELAÇÃO CÍVEL - RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL - SUPRESSÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO QUANTO À DOSIMETRIA DA MULTA - VÍCIO DE LEGALIDADE - ANULAÇÃO.

1. A intervenção ilícita da apelante em APP está provada. Correta a capitulação legal e a descrição dos fatos.

2. Foi garantida a oportunidade de defesa ao atuado, nos termos do artigo 71, § 1º, da Lei Federal nº 9.605/1998.

3. A ausência de fundamentação é causa de nulidade do auto de infração.

4. Condenação do IBAMA em honorários advocatícios, no montante de 10% sobre o valor da causa atualizado (R\$ 9.000,00).

5. Apelação do autor parcialmente provida. Apelação do IBAMA prejudicada.

(TRF 3ª Região, SEXTA TURMA, AC - APELAÇÃO CÍVEL - 1610856 - 0000601-73.2007.4.03.6003, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL FÁBIO PRIETO, julgado em 02/03/2017, e-DJF3 Judicial 1 DATA:14/03/2017)

AMBIENTAL. ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. IRREGULARIDADE SANADA. VALOR EXARCEBADO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL. 1. A irregularidade ensejadora da pena pecuniária, malgrado sanada posteriormente, mostra-se exarcebada, à míngua de justificativa plausível. 2. A multa foi fixada no valor de R\$3.000.000,00 (três milhões de reais), valor bem acima do mínimo legal, não podendo ser aplicada em



caráter confiscatório, devendo a sanção administrativa observar os limites estabelecidos em lei, contendo, em sua motivação, a exposição das razões que levaram a adoção da medida, sendo que consoante o disposto no art. 44 do Decreto nº 3.179/99 a multa seria aplicada no valor mínimo de R\$500,00 (quinhentos reais) e máximo de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais). **3. A dosimetria da pena pecuniária se deu excessivamente acima do mínimo, sem justificativa para tanto, como era de rigor, visto que imprescindível a motivação para fixá-la em nível tão elevado, mesmo porque os documentos acostados nos autos não permitem verificar as condições objetivas para sua imposição em tal montante, o que conduz à sua ilicitude. Dessa forma, para arbitramento da multa, no caso dos autos em valor acima do mínimo, devia a autoridade que a impôs justificar o exagerado montante de acordo com os aspectos previstos na norma legal, o que não foi observado.** 4. Apelação do IBAMA improvida.

(AC 0023644-25.2005.4.01.3300 / BA, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.231 de 09/04/2010)

20. É evidente que a multa aplicada no auto de infração - e mantida pela decisão recorrida - é desarrazoado e desproporcional, bem como não dispõe de fundamentação racional da penalidade arbitrada, mesmo porque, o órgão cinge-se a mencionar a infração, sem apontar os elementos que justificassem o enquadramento da multa.

21. Diante do exposto, ante a falta de motivação na dosimetria da pena aplicada, haja vista a inaplicabilidade da Instrução Normativa, requer a nulidade do auto de infração.

III. DA EXORBITÂNCIA DA MULTA APLICADA. Do desrespeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

22. A moderna doutrina do direito administrativo mitiga a intangibilidade dos atos discricionários, ao estabelecer que sobre tais atos, sem qualquer distinção, deve pairar a noção de juridicidade, dentro da qual se agregam os valores da eficiência, moralidade, segurança jurídica, proporcionalidade e razoabilidade.



23. A interpretação e emprego de conceitos indeterminados pelo administrador na aplicação das normas encontram-se delimitadas a um senso comum de adequabilidade da medida adotada, que deve sempre se pautar pela exata noção de necessidade.

24. Fato que, conforme já exposto, não foi observado na presente demanda, haja vista a aplicação de dupla penalidade a um mesmo fato gerador.

25. Neste sentido, Celso Antônio Bandeira de Melo, em sua obra "Discricionariedade e Controle Jurisdicional", ao dispor sobre a discricionariedade do administrador, já previa:

"Com efeito, se o poder conferido é meramente instrumental, se é tão-só serviente de um fim (nada tendo a ver com a ideia de "direito", de "domínio" ou de "propriedade" do Direito Privado), só se justifica, só existe, na medida necessária. Ergo, em todo ato desproporcionado, excessivo, há por definição um excesso em relação à competência, pois não guarda a indispensável correlação com ela. **Em outras palavras: o agente, em tais casos, supera a demarcação de seu "poder", porque ultrapassa o necessário para se desincumbir do dever do bem cumprir a lei. Eis porque todo excesso, toda demasia, é inválida, viciando o ato.** Afinal, com disse Jesus Gonzales Peres, o princípio da proporcionalidade "não postula outra coisa senão uma adequação entre meios e fins" (2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 98)."

26. Desta forma, mister se faz a análise de penalidade impugnada, bem como de sua fundamentação, valoração e finalidade, com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

27. Diante da não observância destes princípios, a fim de que fosse corrigida tamanha arbitrariedade, a JBS apresentou sua defesa administrativa, todavia, em sede de decisão, o órgão entendeu pela manutenção da multa aplicada.



28. Não bastasse isso, o órgão ao arbitrar a multa, ignorou o fato de que o funcionamento da empresa estava autorizado pelo TAC celebrado junto ao órgão, **não houve dano ambiental ou de qualquer outra espécie que possa ser imputado à ela durante este período.**

29. Ora, resta evidente que a sanção imposta se mostra desarrazoada, desproporcional, e, portanto, excessiva, perdendo, desta forma, a própria legitimidade, já que não atende à finalidade pública da norma de competência administrativa.

30. Neste sentido é o entendimento de HELY LOPES MEIRELLES, em sua clássica obra "Direito Municipal Brasileiro":

"As condições de validade do ato de polícia são a mesmas do ato administrativo comum - ou seja, a competência, a finalidade e a forma, acrescidas da proporcionalidade da sanção e da legalidade dos meios empregados pela Administração. A competência, a finalidade e a forma são condições gerais de eficácia de todo ato administrativo, a cujo gênero pertence à espécie ato de polícia. **A proporcionalidade entre a restrição imposta pela Administração e o benefício social que se tem em vista, sim, constitui requisito específico para a validade do ato de polícia, como também a correspondência entre a infração cometida e a sanção aplicada, quando se tratar de medida punitiva.** Sacrificar um direito ou uma liberdade do indivíduo sem vantagem para a coletividade invalida o fundamento social do ato de polícia" (Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição, Malheiros Editores, pág.491). (grifo nosso).

31. Por conseguinte, se a finalidade da sanção aplicada à JBS é coibir a reincidência do ato praticado, constatamos claramente a inobservância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade na imposição da guereada multa, ainda mais se considerarmos o valor arbitrado.

32. Isso porque a empresa, não obstante tenha protocolado o pedido de renovação em prazo inferior a 120 dias, buscou junto ao órgão a celebração de um



documento que autorizava a atividade da empresa, de modo que não é possível falar em infração, quanto menos a aplicação da multa em tal valor.

33. Com efeito, o valor referente à sanção imposta não pode, *data máxima vênia*, servir como caminho mais curto para o **enriquecimento sem causa** do ente público. Verifica-se a ocorrência de locupletamento indevido por parte do Órgão administrativo em face do particular, sem que ao menos a finalidade principal do ato administrativo seja consumada.

34. Desta feita, ainda que se pudesse entender pela aplicação da pena de multa – o que não se acredita – tal penalidade jamais poderia ter sido arbitrada como foi, em tão elevado patamar, pois não causou nenhum dano ao meio ambiente, o que demonstra a total afronta ao princípio da razoabilidade e o esvaziamento de qualquer função da qual o ato administrativo poderia estar revestido.

IV. CONCLUSÃO

35. Diante do acima exposto, requer a reforma da decisão para seja declarada a nulidade do auto de infração.

36. Caso não seja este o entendimento, requer seja minorada a multa aplicada, haja vista a ausência de fundamentação para que o enquadramento dela seja como grave.

Uberlândia, 08 de outubro de 2018

Sidnei Gomes Paulino
Gestor Administrativo
JBS S/A