DNIT

À AUTORIDADE JULGADORA DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DO TRIÂNGULO MINEIRO E ALTO PARANAÍBA – SUPRAM/TMAP[1]

Auto de Infração: nº 208818
Processo: nº486990/17

1. **A SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO DNIT NO ESTADO DE MINAS GERAIS,** inscrita no CNPJ, sob o nº 04.892.707/0024-05 e localizada à Rua Martim de Carvalho 635 - Bairro Santo Agostinho - CEP: 30190-094 - Belo Horizonte/MG, **(onde recebe notificações, intimações e demais comunicações),** representada por seu Superintendente Regional do DNIT no estado de Minas Gerais, **FABIANO MARTINS CUNHA**, brasileiro, casado, residente em Belo Horizonte/MG, portador da Carteira de Identidade nº MG 5222830 e inscrito no CPF/MF sob o nº 855.813.486-34, nomeado pela Portaria do Ministério dos Transportes Nº 3 de 06 de janeiro de 2016, publicada no Diário Oficial da União de 07 de janeiro de 2016, seção 2, pág. 36, vem, respeitosamente, apresentar **RECURSO ADMINISTRATIVO**, com fundamento no art. 43 e seguintes do Decreto Estadual nº 44.844/2008, contra o auto de infração em epígrafe, conforme as razões abaixo:

---

[1] Endereço: Praça Tubal Vilela, nº 03 – Bairro: Centro – Uberlândia/MG – CEP: 38.400-186.

SUPRAM TMAP
Recebido em: 16/10/2017
Visto

DNIT

1. DA DESCRIÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO

2. O Auto de Infração de nº 208818, lavrado em 05/01/2015 pela SUPRAM/TMAP, traz como descrição da infração: *Descumprir determinação do COPAM, que na 68ª Reunião Ordinária da URC-TMPA do dia 09/07/2010, aprovou o Parecer Único do processo administrativo nº 19754/2009/002/2010 com a ressalva que qualquer mudança promovida no empreendimento que venha a alterar a condição original do projeto deverá ser previamente informada e aprovada pelo órgão ambiental. No entanto, foi verificado durante a fiscalização, a construção de praça de pedágio e alteração no traçado da rodovia, que não constavam no projeto aprovado pelo órgão ambiental.* Na referência do local da infração, tem-se a seguinte informação: *BR – 050, Km 14, margem direita sentido Araguaia/Catalão, na Praça de Pedágio em construção.* Trata-se de sanção administrativa do tipo multa simples no valor de R$ 29.117,45 (vinte e nove mil, cento e dezessete reais e quarenta e cinco centavos).

2. DOS FATOS PROCESSUAIS

3. Em 05/01/2015, foi lavrado o auto de infração em comento em face do DNIT. O referido auto de infração toma como base as informações constantes no Auto de Fiscalização nº 155062/2014. O DNIT foi notificado para apresentação de defesa administrativa em 12/01/2015, por meio do Ofício/SUPRAM – TMAP/DCP nº 15/2015, o qual encaminhou os Autos de Infração nº 10384 e **208818**, bem como o Auto de Fiscalização nº 155062/2014.

4. Na data 12/09/2017, o DNIT recebeu o Ofício nº 416-17 NAI, da Superintendência Regional de Meio Ambiente Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, a qual decidiu "Manter a Penalidade de multa simples aplicada no Auto de Infração no valor de R$ 29.117,45 (Vinte e nove mil cento e dezessete reais e quarenta e cinco centavos)", ocasião em que concedeu o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar recurso contra a decisão.

5. Contudo, cumpre ressaltar que a referida decisão limitou-se a alegar que "todo aquele responsável por alguma conduta que possa a vir infringir a legislação ambiental, ainda mesmo que sua contribuição seja indiretamente, ou seja, que sua conduta, frente à cometimento de infração ambiental, seja acessória, sem apresentar qualquer manifestação específica sobre os argumentos apresentados pelo DNIT na Defesa Administrativa.

6. **Diante do exposto, no que se refere ao objeto do AI nº 208818 - /2015, vem-se por meio deste Recurso Administrativo reiterar as razões de fato e de direito já apresentadas na Defesa Administrativa.**

3. DA TEMPESTIVIDADE

7. De início, verifica-se que o RECURSO ADMINISTRATIVO ora apresentado preenche o requisito da tempestividade, já que o DNIT foi notificado em 12/01/2015, vencendo o prazo

para apresentação da defesa administrativa em 02/02/2015. Portanto, a apresentação deste recurso administrativo está sendo feita em obediência ao prazo de 20 (vinte) dias.

4. DOS FATOS

8. Conforme apontado no próprio Auto de Infração nº 208818, este aplicou sanção administrativa tomando como base as informações constantes no Auto de Fiscalização nº 155062/2014, o qual trata de vistoria realizada em 22/12/2014. Pela leitura do citado auto de fiscalização, a sanção em tela tem como motivação ações relacionadas à construção de praça de pedágio na rodovia BR-050. Portanto, o que aqui se visa punir são condutas realizadas no período de **DEZ/2014**, as quais foram constatadas pelo Auto de Fiscalização nº 155062/2014.

9. Ocorre que parte da rodovia BR-050 foi objeto de concessão para a pessoa jurídica de direito privado denominada CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS MINAS GERAIS GOIÁS S/A – MGO Rodovias. O trecho da BR 050/GO/MG - Entroncamento com a BR 040 (Cristalina/GO) - Divisa MG/SP com extensão de 436,6 Km foi concedido por meio de leilão realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT em setembro de 2013. A empresa vencedora, MGO Rodovias, assinou o contrato de concessão em 05 de dezembro de 2013[2], com início das obras em 08 de janeiro de 2014. O prazo de concessão é de 30 anos. Desse modo, desde **JAN/2014** a MGO Rodovias já atua de forma plena no trecho concedido.

10. **Cumpre esclarecer que, na situação em análise, a MGO Rodovias não é empresa contratada pelo DNIT. A MGO Rodovias é uma pessoa jurídica que, mediante contrato de concessão firmado com a ANTT, foi autorizada a explorar o Sistema Rodoviário no trecho da rodovia em questão. No contrato de concessão, que tem a ANTT como "Poder Concedente" e a MGO Rodovias como "Concessionária", o DNIT não é parte contratual. Nesse contexto, a MGO Rodovias, na execução do contrato de concessão, atua de forma autônoma em relação ao DNIT. Ou seja, a MGO Rodovias não se reporta ao DNIT durante a execução do contrato de concessão.**

11. Consolidando a plena gestão do trecho concedido pela empresa concessionária, em 26/12/2013, a MGO Rodovias, juntamente com ANTT, DNIT e IBAMA, firmou Termo de Compromisso para regularização ambiental do referido trecho concedido da BR-050, já juntado no momento da Defesa Administrativa. Vale esclarecer que a participação do DNIT no citado termo de compromisso é apenas para garantir o cumprimento das obrigações em caso de eventual extinção ou reversão da concessão rodoviária. No que se refere às ações a serem realizadas pela concessionária MGO Rodovias durante a vigência do Termo de Compromisso para regularização ambiental, notadamente a instalação de praças de pedágio, merece destaque o disposto na cláusula 2.5 (CLÁUSULA SEGUNDA – DOS COMPROMISSOS DA CONCESSIONÁRIA) do referido termo de compromisso:

> *2.5 **executar, após a aprovação técnica do IBAMA e durante a vigência deste Termo de Compromisso**, os Programas Ambientais abaixo descritos, como forma de mitigar os impactos provocados pelas obras de melhoramento autorizadas pela*

[2] Disponível em: http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/27801/MGO_Rodovias__BR_050_GO_MG__Entroncamento_com_a_BR_040__Cristalina_GO__Divisa_MG_SP.html

Portaria Interministerial MMA/MT nº 288, de 2013, ***bem como a instalação de Praças de Pedágio, edificações administrativas, bases operacionais e passarelas****:*
(Grifo nosso)

12. Assim, em **DEZ/2014**, época das ações descritas no Auto de Fiscalização nº 155062/2014, o trecho da rodovia BR-050 concedido já se encontrava sob a plena exploração da concessionária MGO Rodovias. Nesse panorama, verifica-se que as ações objeto do Auto de Fiscalização nº 155062/2014, o qual fundamentou a lavratura do **Auto de Infração nº 208818**, não foram praticadas pelo DNIT, mas sim pela empresa MGO Rodovias. Prova disso consta no teor do próprio Auto de Fiscalização nº 155062/2014, cujo trecho pertinente merece destaque:

> *"****Em fiscalização ao empreendimento foi verificado que trata-se da construção de uma praça de pedágio, sob responsabilidade da empresa "Concessionária de Rodovias Minas Gerais Goiás S/A"****. (...) Porém, para a realização da obra, foi necessário a realização de mudança no trajeto da rodovia BR 050 e, essa mudança ocasionou uma intervenção em APP de aproximadamente 1.600 m² em uma pequena vereda, à margem direita da rodovia, sentido Araguari-Catalão.*
>
> **(Grifo nosso)**

13. Sedimentando a informação de que as ações objeto do Auto de Fiscalização nº 155062/2014 não foram realizadas pelo DNIT, mas sim pela MGO Rodovias, cumpre transcrever trechos do Memorando nº 012/2015-NER, de 21/01/2015, já carreado no momento da Defesa Administrativa:

> *"A obra em questão, objeto do Auto de Fiscalização e respectivos Autos de Infração emitidos pela SUPRAM, é de propriedade da MGO Rodovias, concessionária que detém contrato desde Janeiro de 2014 com a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, instituição reguladora do poder público e não possui qualquer vínculo formal administrativo com a nossa Autarquia - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.*
> *(...)*
> *Por fim, afirmo que no caso em comento – as praças de pedágio em construção pela concessionária – não integraram os projetos do DNIT para a rodovia e as alterações feitas, bem como intervenção em Área de Preservação Permanente são decorrentes das obras realizadas pela Concessionária MGO, conquanto não possui em qualquer tempo anuência da nossa Autarquia."*

14. Resta pacificado, assim, que **as ações descritas no Auto de Fiscalização nº 155062/2014 foram realizadas pela MGO Rodovias, empresa concessionária, e não pelo DNIT**. Dentro das prerrogativas do contrato de concessão, a empresa MGO Rodovias fica responsável por obter todas as licenças, permissões e autorizações necessárias ao pleno exercício das atividades relacionadas ao contrato, arcando com as despesas e custos correspondentes, conforme aponta a cláusula 5.1:

> *"5.1. A Concessionária deverá:*
> *5.1.1. obter todas as licenças, permissões e autorizações necessárias ao pleno exercício das atividades objeto da Concessão, incluindo as licenças ambientais, observadas as disposições a subcláusula 5.2;"*

15. Assim, **cabe à MGO Rodovias obter as licenças, permissões e autorizações necessárias à construção da praça de pedágio e à implantação dos desvios necessário no trajeto da rodovia**. Ademais, cumpre destacar que o DNIT não atua como agente regulador da concessão do trecho da rodovia. Ou seja, não compete ao DNIT realizar a fiscalização do cumprimento das cláusulas do contrato de concessão firmado entre ANTT e MGO Rodovias. Desse modo, não há emissão de ato regulatório por parte do DNIT em relação às ações realizadas pela MGO Rodovias na execução do contrato de concessão.

16. Nesse cenário, o DNIT não concorreu para a prática das ações elencadas no Auto de Fiscalização nº 155062/2014, as quais deram ensejo à lavratura dos Autos de Infração nº 10384 e 208818. Conforme será evidenciado adiante, o DNIT não pode ser sujeito passivo de sanções administrativas decorrentes de condutas nas quais ele não praticou, participou ou concorreu.

5. DO MÉRITO: Nulidade do Auto de Infração nº 208818 por ilegitimidade passiva do DNIT

17. No caso em tela, tem-se uma sanção administrativa, qual seja, o Auto de Infração nº 208818, que se fundamenta nas ações apontadas no Auto de Fiscalização nº 155062/2014. **Tais ações foram praticadas pela empresa MGO Rodovias, sem qualquer participação do DNIT. Não custa lembrar que a MGO Rodovias não é empresa contratada pelo DNIT. A MGO Rodovias é uma pessoa jurídica que, mediante contrato de concessão firmado com a ANTT, foi autorizada a explorar o Sistema Rodoviário no trecho da rodovia em questão. E no referido contrato de concessão o DNIT não é parte. Portanto, o DNIT não controla as ações realizadas pela MGO Rodovias na execução do contrato de concessão.**

18. Em razão do seu caráter punitivo, é pacífico que princípios do Direito Penal se aplicam às sanções administrativas, inclusive as decorrentes de condutas lesivas ao meio ambiente. Ou seja, há princípios aplicáveis não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador. Assim entende a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça-STJ, conforme se verifica na ementa do acórdão que julgou o RESP. 1251697 (Data de Julgamento: 12/04/2012), adiante transcrita:

> AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MULTA APLICADA ADMINISTRATIVAMENTE EM RAZÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. **MULTA COMO PENALIDADE ADMINISTRATIVA, DIFERENTE DA OBRIGAÇÃO CIVIL DE REPARAR O DANO**.
> 1. Trata-se, na origem, de embargos à execução fiscal ajuizado pelo ora recorrente por figurar no polo passivo de feito executivo levado a cabo pelo Ibama para cobrar multa aplicada por infração ambiental.
> 2. Explica o recorrente - e faz isto desde a inicial do agravo de instrumento e das razões de apelação que resultou no acórdão ora impugnado - que o crédito executado diz respeito à violação dos arts. 37 do Decreto n. 3.179/99, 50 c/c 25 da Lei n. 9.605/98 e 14 da Lei n. 6.938/81, mas que o auto de infração foi lavrado em face de seu pai, que, à época, era o dono da propriedade.
> 3. A instância ordinária, contudo, entendeu que o caráter *propter rem* e solidário das obrigações ambientais seria suficiente para justificar que, mesmo a infração tendo sido

cometida e lançada em face de seu pai, o ora recorrente arcasse com seu pagamento em execução fiscal.

4. Nas razões do especial, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 3º e 568, inc. I, do Código de Processo Civil (CPC) e 3º, inc. IV, e 14 da Lei n. 6.938/81, ao argumento de que lhe falece legitimidade passiva na execução fiscal levada a cabo pelo Ibama a fim de ver quitada multa aplicada em razão de infração ambiental.

5. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação *propter rem*, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos. Foi essa a jurisprudência invocada pela origem para manter a decisão agravada.

6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental.

7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental.

8. Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai.

9. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.

10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, segundo o qual "[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas, frise-se, a multa], é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade".

11. O art. 14, caput, também é claro: "[s]em prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...]".

12. Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo).

13. Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo *propter rem*, porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental - e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental, ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois).

14. Mas fato é que o uso do vocábulo "transgressores" no caput do art. 14, comparado à utilização da palavra "poluidor" no § 1º do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: **a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensa ambientais praticadas por outrem**.

15. Recurso especial provido.

(grifo nosso)

19. Conforme se pode verificar, o STJ pacificou o entendimento de que a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas sim aos ditames previstos no Direito Penal, sobretudo porque este também sanciona as condutas lesivas ao meio ambiente. Em suma, por se tratar de espécie do gênero Direito Sancionador, o julgamento das sanções administrativas ambientais deve observar as regras e princípios relativos ao Direito Penal.

20. **Assim, as sanções administrativas ambientais devem obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, bem como com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano. E conforme apontado nos autos, inclusive pelo próprio Auto de Fiscalização nº 155062/2014, a conduta descrita no Auto de Infração nº 208818 não foi praticada pelo DNIT, mas sim pela concessionária MGO Rodovias. Desta feita, aplicar tal sanção ao DNIT significa violar o princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88). Ou seja, não pode o DNIT responder por sanção administrativa decorrente de infração ambiental cometida por terceiro, no caso, a concessionária MGO Rodovias. Nesse contexto, deve ser declarada a nulidade do Auto de Infração nº 208818.**

6. DO PEDIDO

21. Diante do exposto, vem-se pleitear a reforma da Decisão Administrativa da Superintendência Regional de Meio Ambiente Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (Ofício 416 – 17 NAI) e requerer:

a) **A declaração de nulidade do Auto de Infração nº 208818 - /2015, em razão da ilegitimidade passiva do DNIT, visto que as ações que tratadas no presente caso foram foram praticadas pela empresa MGO Rodovias, sem qualquer participação do DNIT. Não custa lembrar que a MGO Rodovias não é empresa contratada pelo DNIT. A MGO Rodovias é uma pessoa jurídica que, mediante contrato de concessão firmado com a ANTT, foi autorizada a explorar o Sistema Rodoviário no trecho da rodovia em questão. E no referido contrato de concessão o DNIT não é parte. Portanto, o DNIT não controla as ações realizadas pela MGO Rodovias na execução do contrato de concessão.**

Termos em que pede e espera deferimento.

Brasília, 11 de outubro de 2017.

FABIANO MARTINS CUNHA
Superintendente Regional do DNIT no estado de Minas Gerais

DNIT

À AUTORIDADE JULGADORA DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DO TRIÂNGULO MINEIRO E ALTO PARANAÍBA – SUPRAM/TMAP[1]

Regional Copam 11/10/2017 14:06 - 0025209/2017

Auto de Infração: nº 208818
Processo: nº486990/17

1. **A SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO DNIT NO ESTADO DE MINAS GERAIS,** inscrita no CNPJ, sob o nº 04.892.707/0024-05 e localizada à Rua Martim de Carvalho 635 - Bairro Santo Agostinho - CEP: 30190-094 - Belo Horizonte/MG, **(onde recebe notificações, intimações e demais comunicações)**, representada por seu Superintendente Regional do DNIT no estado de Minas Gerais, **FABIANO MARTINS CUNHA,** brasileiro, casado, residente em Belo Horizonte/MG, portador da Carteira de Identidade nº MG 5222830 e inscrito no CPF/MF sob o nº 855.813.486-34, nomeado pela Portaria do Ministério dos Transportes Nº 3 de 06 de janeiro de 2016, publicada no Diário Oficial da União de 07 de janeiro de 2016, seção 2, pág. 36, vem, respeitosamente, apresentar **RECURSO ADMINISTRATIVO**, com fundamento no art. 43 e seguintes do Decreto Estadual nº 44.844/2008, contra o auto de infração em epígrafe, conforme as razões abaixo:

Endereço: Praça Tubal Vilela, nº 03 Bairro: Centro – Uberlândia/MG – CEP: 38.400-186.

SUPRAM - TM

DNIT

1. DA DESCRIÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO

2. O Auto de Infração de nº 208818, lavrado em 05/01/2015 pela SUPRAM/TMAP, traz como descrição da infração: *Descumprir determinação do COPAM, que na 68ª Reunião Ordinária da URC-TMPA do dia 09/07/2010, aprovou o Parecer Único do processo administrativo nº 19754/2009/002/2010 com a ressalva que qualquer mudança promovida no empreendimento que venha a alterar a condição original do projeto deverá ser previamente informada e aprovada pelo órgão ambiental. No entanto, foi verificado durante a fiscalização, a construção de praça de pedágio e alteração no traçado da rodovia, que não constavam no projeto aprovado pelo órgão ambiental.* Na referência do local da infração, tem-se a seguinte informação: *BR – 050, Km 14, margem direita sentido Araguaia/Catalão, na Praça de Pedágio em construção*. Trata-se de sanção administrativa do tipo multa simples no valor de R$ 29.117,45 (vinte e nove mil, cento e dezessete reais e quarenta e cinco centavos).

2. DOS FATOS PROCESSUAIS

3. Em 05/01/2015, foi lavrado o auto de infração em comento em face do DNIT. O referido auto de infração toma como base as informações constantes no Auto de Fiscalização nº 155062/2014. O DNIT foi notificado para apresentação de defesa administrativa em 12/01/2015, por meio do Ofício/SUPRAM – TMAP/DCP nº 15/2015, o qual encaminhou os Autos de Infração nº 10384 e **208818**, bem como o Auto de Fiscalização nº 155062/2014.

4. Na data 12/09/2017, o DNIT recebeu o Ofício nº 416-17 NAI, da Superintendência Regional de Meio Ambiente Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, a qual decidiu "Manter a Penalidade de multa simples aplicada no Auto de Infração no valor de R$ 29.117,45 (Vinte e nove mil cento e dezessete reais e quarenta e cinco centavos)", ocasião em que concedeu o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar recurso contra a decisão.

5. Contudo, cumpre ressaltar que a referida decisão limitou-se a alegar que "todo aquele responsável por alguma conduta que possa a vir infringir a legislação ambiental, ainda mesmo que sua contribuição seja indiretamente, ou seja, que sua conduta, frente à cometimento de infração ambiental, seja acessória, sem apresentar qualquer manifestação especifica sobre os argumentos apresentados pelo DNIT na Defesa Administrativa.

6. **Diante do exposto, no que se refere ao objeto do AI nº 208818 - /2015, vem-se por meio deste Recurso Administrativo reiterar as razões de fato e de direito já apresentadas na Defesa Administrativa.**

3. DA TEMPESTIVIDADE

7. De início, verifica-se que o RECURSO ADMINISTRATIVO ora apresentado preenche o requisito da tempestividade, já que o DNIT foi notificado em 12/01/2015, vencendo o prazo

para apresentação da defesa administrativa em 02/02/2015. Portanto, a apresentação deste recurso administrativo está sendo feita em obediência ao prazo de 20 (vinte) dias.

4. DOS FATOS

8. Conforme apontado no próprio Auto de Infração nº 208818, este aplicou sanção administrativa tomando como base as informações constantes no Auto de Fiscalização nº 155062/2014, o qual trata de vistoria realizada em 22/12/2014. Pela leitura do citado auto de fiscalização, a sanção em tela tem como motivação ações relacionadas à construção de praça de pedágio na rodovia BR-050. Portanto, o que aqui se visa punir são condutas realizadas no período de **DEZ/2014**, as quais foram constatadas pelo Auto de Fiscalização nº 155062/2014.

9. Ocorre que parte da rodovia BR-050 foi objeto de concessão para a pessoa jurídica de direito privado denominada CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS MINAS GERAIS GOIÁS S/A – MGO Rodovias. O trecho da BR 050/GO/MG - Entroncamento com a BR 040 (Cristalina/GO) - Divisa MG/SP com extensão de 436,6 Km foi concedido por meio de leilão realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT em setembro de 2013. A empresa vencedora, MGO Rodovias, assinou o contrato de concessão em 05 de dezembro de 2013[2], com início das obras em 08 de janeiro de 2014. O prazo de concessão é de 30 anos. Desse modo, desde **JAN/2014** a MGO Rodovias já atua de forma plena no trecho concedido.

10. **Cumpre esclarecer que, na situação em análise, a MGO Rodovias não é empresa contratada pelo DNIT. A MGO Rodovias é uma pessoa jurídica que, mediante contrato de concessão firmado com a ANTT, foi autorizada a explorar o Sistema Rodoviário no trecho da rodovia em questão. No contrato de concessão, que tem a ANTT como "Poder Concedente" e a MGO Rodovias como "Concessionária", o DNIT não é parte contratual. Nesse contexto, a MGO Rodovias, na execução do contrato de concessão, atua de forma autônoma em relação ao DNIT. Ou seja, a MGO Rodovias não se reporta ao DNIT durante a execução do contrato de concessão.**

11. Consolidando a plena gestão do trecho concedido pela empresa concessionária, em 26/12/2013, a MGO Rodovias, juntamente com ANTT, DNIT e IBAMA, firmou Termo de Compromisso para regularização ambiental do referido trecho concedido da BR-050, já juntado no momento da Defesa Administrativa. Vale esclarecer que a participação do DNIT no citado termo de compromisso é apenas para garantir o cumprimento das obrigações em caso de eventual extinção ou reversão da concessão rodoviária. No que se refere às ações a serem realizadas pela concessionária MGO Rodovias durante a vigência do Termo de Compromisso para regularização ambiental, notadamente a instalação de praças de pedágio, merece destaque o disposto na cláusula 2.5 (CLÁUSULA SEGUNDA – DOS COMPROMISSOS DA CONCESSIONÁRIA) do referido termo de compromisso:

> *2.5 **executar, após a aprovação técnica do IBAMA e durante a vigência deste Termo de Compromisso**, os Programas Ambientais abaixo descritos, como forma de mitigar os impactos provocados pelas obras de melhoramento autorizadas pela*

[2] Disponível em: http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/27801/MGO_Rodovias___BR_050_GO_MG___Entroncamento_com_a_BR_040__Cristalina_GO____Divisa_MG_SP.html

*Portaria Interministerial MMA/MT nº 288, de 2013, **bem como a instalação de Praças de Pedágio, edificações administrativas, bases operacionais e passarelas**;*
(Grifo nosso)

12. Assim, em **DEZ/2014**, época das ações descritas no Auto de Fiscalização nº 155062/2014, o trecho da rodovia BR-050 concedido já se encontrava sob a plena exploração da concessionária MGO Rodovias. Nesse panorama, verifica-se que as ações objeto do Auto de Fiscalização nº 155062/2014, o qual fundamentou a lavratura do **Auto de Infração nº 208818**, não foram praticadas pelo DNIT, mas sim pela empresa MGO Rodovias. Prova disso consta no teor do próprio Auto de Fiscalização nº 155062/2014, cujo trecho pertinente merece destaque:

> *"**Em fiscalização ao empreendimento foi verificado que trata-se da construção de uma praça de pedágio, sob responsabilidade da empresa "Concessionária de Rodovias Minas Gerais Goiás S/A"**. (...) Porém, para a realização da obra, foi necessário a realização de mudança no trajeto da rodovia BR 050 e, essa mudança ocasionou uma intervenção em APP de aproximadamente 1.600 m² em uma pequena vereda, à margem direita da rodovia, sentido Araguari-Catalão.*
>
> **(Grifo nosso)**

13. Sedimentando a informação de que as ações objeto do Auto de Fiscalização nº 155062/2014 não foram realizadas pelo DNIT, mas sim pela MGO Rodovias, cumpre transcrever trechos do Memorando nº 012/2015-NER, de 21/01/2015, já carreado no momento da Defesa Administrativa:

> *"A obra em questão, objeto do Auto de Fiscalização e respectivos Autos de Infração emitidos pela SUPRAM, é de propriedade da MGO Rodovias, concessionária que detém contrato desde Janeiro de 2014 com a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, instituição reguladora do poder público e não possui qualquer vínculo formal administrativo com a nossa Autarquia – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.*
> *(...)*
> *Por fim, afirmo que no caso em comento – as praças de pedágio em construção pela concessionária – não integraram os projetos do DNIT para a rodovia e as alterações feitas, bem como intervenção em Área de Preservação Permanente são decorrentes das obras realizadas pela Concessionária MGO, conquanto não possui em qualquer tempo anuência da nossa Autarquia."*

14. Resta pacificado, assim, que **as ações descritas no Auto de Fiscalização nº 155062/2014 foram realizadas pela MGO Rodovias, empresa concessionária, e não pelo DNIT**. Dentro das prerrogativas do contrato de concessão, a empresa MGO Rodovias fica responsável por obter todas as licenças, permissões e autorizações necessárias ao pleno exercício das atividades relacionadas ao contrato, arcando com as despesas e custos correspondentes, conforme aponta a cláusula 5.1:

> *"5.1. A Concessionária deverá:*
> *5.1.1. obter todas as licenças, permissões e autorizações necessárias ao pleno exercício das atividades objeto da Concessão, incluindo as licenças ambientais, observadas as disposições a subcláusula 5.2;"*

15. Assim, **cabe à MGO Rodovias obter as licenças, permissões e autorizações necessárias à construção da praça de pedágio e à implantação dos desvios necessário no trajeto da rodovia**. Ademais, cumpre destacar que o DNIT não atua como agente regulador da concessão do trecho da rodovia. Ou seja, não compete ao DNIT realizar a fiscalização do cumprimento das cláusulas do contrato de concessão firmado entre ANTT e MGO Rodovias. Desse modo, não há emissão de ato regulatório por parte do DNIT em relação às ações realizadas pela MGO Rodovias na execução do contrato de concessão.

16. Nesse cenário, o DNIT não concorreu para a prática das ações elencadas no Auto de Fiscalização nº 155062/2014, as quais deram ensejo à lavratura dos Autos de Infração nº 10384 e 208818. Conforme será evidenciado adiante, o DNIT não pode ser sujeito passivo de sanções administrativas decorrentes de condutas nas quais ele não praticou, participou ou concorreu.

5. DO MÉRITO: Nulidade do Auto de Infração nº 208818 por ilegitimidade passiva do DNIT

17. No caso em tela, tem-se uma sanção administrativa, qual seja, o Auto de Infração nº 208818, que se fundamenta nas ações apontadas no Auto de Fiscalização nº 155062/2014. **Tais ações foram praticadas pela empresa MGO Rodovias, sem qualquer participação do DNIT. Não custa lembrar que a MGO Rodovias não é empresa contratada pelo DNIT. A MGO Rodovias é uma pessoa jurídica que, mediante contrato de concessão firmado com a ANTT, foi autorizada a explorar o Sistema Rodoviário no trecho da rodovia em questão. E no referido contrato de concessão o DNIT não é parte. Portanto, o DNIT não controla as ações realizadas pela MGO Rodovias na execução do contrato de concessão.**

18. Em razão do seu caráter punitivo, é pacífico que princípios do Direito Penal se aplicam às sanções administrativas, inclusive as decorrentes de condutas lesivas ao meio ambiente. Ou seja, há princípios aplicáveis não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador. Assim entende a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça-STJ, conforme se verifica na ementa do acórdão que julgou o RESP. 1251697 (Data de Julgamento: 12/04/2012), adiante transcrita:

> AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MULTA APLICADA ADMINISTRATIVAMENTE EM RAZÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. **MULTA COMO PENALIDADE ADMINISTRATIVA, DIFERENTE DA OBRIGAÇÃO CIVIL DE REPARAR O DANO**.
> 1. Trata-se, na origem, de embargos à execução fiscal ajuizado pelo ora recorrente por figurar no polo passivo de feito executivo levado a cabo pelo Ibama para cobrar multa aplicada por infração ambiental.
> 2. Explica o recorrente - e faz isto desde a inicial do agravo de instrumento e das razões de apelação que resultou no acórdão ora impugnado - que o crédito executado diz respeito à violação dos arts. 37 do Decreto n. 3.179/99, 50 c/c 25 da Lei n. 9.605/98 e 14 da Lei n. 6.938/81, mas que o auto de infração foi lavrado em face de seu pai, que, à época, era o dono da propriedade.
> 3. A instância ordinária, contudo, entendeu que o caráter *propter rem* e solidário das obrigações ambientais seria suficiente para justificar que, mesmo a infração tendo sido

cometida e lançada em face de seu pai, o ora recorrente arcasse com seu pagamento em execução fiscal.

4. Nas razões do especial, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 3° e 568, inc. I, do Código de Processo Civil (CPC) e 3°, inc. IV, e 14 da Lei n. 6.938/81, ao argumento de que lhe falece legitimidade passiva na execução fiscal levada a cabo pelo Ibama a fim de ver quitada multa aplicada em razão de infração ambiental.

5. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação *propter rem*, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos. Foi essa a jurisprudência invocada pela origem para manter a decisão agravada.

6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental.

7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental.

8. Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5°, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai.

9. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.

10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1°, da Lei n. 6.938/81, segundo o qual "[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas, frise-se, a multa], é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade".

11. O art. 14, caput, também é claro: "[s]em prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...]".

12. Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (art. 3°, inc. V, do mesmo diploma normativo).

13. Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo *propter rem*, porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental - e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental, ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois).

14. Mas fato é que o uso do vocábulo "transgressores" no caput do art. 14, comparado à utilização da palavra "poluidor" no § 1° do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: **a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensa ambientais praticadas por outrem**.

15. Recurso especial provido.

(grifo nosso)

DNIT

19. Conforme se pode verificar, o STJ pacificou o entendimento de que a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas sim aos ditames previstos no Direito Penal, sobretudo porque este também sanciona as condutas lesivas ao meio ambiente. Em suma, por se tratar de espécie do gênero Direito Sancionador, o julgamento das sanções administrativas ambientais deve observar as regras e princípios relativos ao Direito Penal.

20. **Assim, as sanções administrativas ambientais devem obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, bem como com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano. E conforme apontado nos autos, inclusive pelo próprio Auto de Fiscalização nº 155062/2014, a conduta descrita no Auto de Infração nº 208818 não foi praticada pelo DNIT, mas sim pela concessionária MGO Rodovias. Desta feita, aplicar tal sanção ao DNIT significa violar o princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88). Ou seja, não pode o DNIT responder por sanção administrativa decorrente de infração ambiental cometida por terceiro, no caso, a concessionária MGO Rodovias. Nesse contexto, deve ser declarada a nulidade do Auto de Infração nº 208818.**

6. DO PEDIDO

21. Diante do exposto, vem-se pleitear a reforma da Decisão Administrativa da Superintendência Regional de Meio Ambiente Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (Ofício 416 - 17 NAI) e requerer:

a) **A declaração de nulidade do Auto de Infração nº 208818 - /2015, em razão da ilegitimidade passiva do DNIT, visto que as ações que tratadas no presente caso foram foram praticadas pela empresa MGO Rodovias, sem qualquer participação do DNIT. Não custa lembrar que a MGO Rodovias não é empresa contratada pelo DNIT. A MGO Rodovias é uma pessoa jurídica que, mediante contrato de concessão firmado com a ANTT, foi autorizada a explorar o Sistema Rodoviário no trecho da rodovia em questão. E no referido contrato de concessão o DNIT não é parte. Portanto, o DNIT não controla as ações realizadas pela MGO Rodovias na execução do contrato de concessão.**

Termos em que pede e espera deferimento,

Brasília, 11 de outubro de 2017.

FABIANO MARTINS CUNHA
Superintendente Regional do DNIT no estado de Minas Gerais