À SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DO TRIÂNGULO MINEIRO E ALTO PARNAÍBA (SUPRAM/TM-AP)

Auto de Infração nº 010352/2015

SUPRAM TMAP Recebido em 06/10/2017 Visto

RAÍZEN COMBUSTÍVEIS S.A. ("Recorrente"), já qualificada nos autos do presente processo administrativo, vem, por seus procuradores regularmente constituídos, com fulcro no artigo 43, *caput*, do Decreto Estadual nº 44.844/08[1], pelos fatos e fundamentos de direito aduzidos a seguir, interpor o presente

RECURSO ADMINISTRATIVO EM 2ª INSTÂNCIA

contra a decisão desta Superintendência Regional de Regularização Ambiental do Triângulo Mineiro e Alto Parnaíba ("SUPRAM/TM-AP"), que indeferiu a defesa administrativa apresentada contra o auto de infração em epígrafe, lavrado, em 28 de janeiro de 2015, em razão de suposta infração imputada à Recorrente.

I. TEMPESTIVIDADE

1. A Recorrente tomou ciência da decisão de indeferimento de sua defesa administrativa em 6 de setembro de 2016, por via postal. Consoante disposição do artigo 43 do Decreto Estadual de Minas Gerais nº 44.844/2008, o prazo para apresentação de recurso é de 30 (trinta) dias a contar da data da notificação da decisão.

2. Assim, o prazo para apresentação do presente recurso se encerra em 6 de outubro de 2016, pelo que resta comprovada sua tempestividade.

[1] Art. 43 - Da decisão a que se refere o art. 41 cabe recurso, no prazo de trinta dias, contados da notificação a que se refere o art. 42, independentemente de depósito ou caução, dirigido ao COPAM, ao CERH ou ao Conselho de Administração do IEF, conforme o caso.

II. DOS FATOS E DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

1. Como já é de conhecimento desta d. autoridade ambiental, trata-se de autuação lavrada contra a Recorrente pela suposta infração de descumprir condicionantes do licenciamento ambiental de seu empreendimento.

2. Em síntese, a Recorrente opera uma base de armazenamento e distribuição de combustíveis líquidos e lubrificantes no município de Uberlândia. À época da autuação, o empreendimento encontrava-se em processo de renovação de sua licença concomitantemente com o licenciamento para a ampliação de sua capacidade de armazenamento.

3. Em 13 de janeiro de 2015, técnicos desta d. SUPRAM/TM-AP compareceram ao estabelecimento da Recorrente para realizar vistoria, do que resultou o Auto de Fiscalização nº 170.443/2015. De acordo com o documento, constatou-se o alegado descumprimento de condicionantes do licenciamento da base da Recorrente, quais sejam: (i) desativação das fossas do empreendimento; (ii) implantação de sistema de tratamento "adequado"; e (iii) apresentação de certificados de licença ambiental dos receptores dos resíduos gerados pelo empreendimento.

4. Nesse contexto, **aparentemente sem qualquer análise do conteúdo do processo administrativo relevante (que, como se verá, demonstra o cumprimento das aludidas condicionantes),** os agentes fiscalizadores entenderam por bem lavrar, em 28 de janeiro de 2015, a autuação em referência, imputando à Recorrente infração relacionada ao descumprimento de condicionantes exigidas em seu processo de licenciamento.

5. Como fundamentação para o enquadramento da suposta infração e aplicação da respectiva sanção, o Auto de Infração indicou o artigo 83, Anexo I, Código 105, do Decreto Estadual nº 44.844/2008[2], impondo à Recorrente multa no valor de R$ 29.117,45 (vinte e nove mil, cento e dezessete reais e quarenta cinco centavos).

6. Com a lavratura do auto de infração, foi dada à Recorrente a primeira oportunidade de defesa contra a penalidade que lhe fora imputada. Entretanto, em 6 de setembro de 2016, a Recorrente recebeu notificação de que sua defesa fora indeferida em primeira instância.

[2] Código 105 - Descumprir condicionantes aprovadas na Licença de Operação, inclusive planos de controle ambiental, de medidas mitigadoras, de monitoração, ou equivalentes, ou cumpri-las fora do prazo fixado, se não constatada a existência de poluição ou degradação ambiental.

7. Todavia, como se verá a seguir, tal decisão se baseou em Parecer Jurídico que se limitou a consignar que os atos praticados pelo agente autuante são presumidamente legítimos, legais e verdadeiros, não enfrentando qualquer argumento aduzido pela Recorrente na oportunidade da sua defesa. Além disso, tanto o rito consultivo, como o decisório, ignorou a análise do processo administrativo referente às condicionantes que supostamente estariam sendo descumpridas.

8. É contra esta decisão que se insurge a Recorrente, buscando, por meio do presente recurso administrativo, e em razão da manifesta ausência de pressupostos básicos para sua subsistência, seja reformada a r. decisão recorrida para que seja declarada a nulidade do auto de infração ora questionado.

III. DO DIREITO

III.1 NULIDADE DA AUTUAÇÃO. AUSÊNCIA DE CONDUTA INFRATORA. CONDICIONANTES DEVIDAMENTE CUMPRIDAS PELA RECORRENTE. NATUREZA DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL.

9. Conforme já abordado, a infração imputada à Recorrente referiu-se a suposto descumprimento de condicionantes de seu licenciamento ambiental. Contudo, para que órgãos de fiscalização e controle ambiental possam aplicar, de forma legítima, sanções em razão de infrações administrativas ambientais, é imprescindível que a atuação destes mesmos órgãos esteja em linha com preceitos básicos de Direito Administrativo Sancionador. **Como demonstrado pela Recorrente em sua defesa em primeira instância, não foi o que ocorreu no presente caso, porquanto a autuação foi lavrada em descompasso com a própria natureza das sanções administrativas.**

10. No que diz respeito à responsabilidade na esfera administrativa, é imperativo que exista uma conduta por parte do pretenso infrator. Na seara ambiental, a exigência de conduta por parte do infrator está estabelecida na Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605/98, art. 70) e no Decreto Federal de Infrações Administrativas Ambientais (Decreto nº 6.514/08, art. 2º).

11. Ocorre que, no presente caso, não houve qualquer conduta por parte da Recorrente no sentido de descumprir as condicionantes em questão. **Pelo contrário: durante o processo administrativo de licenciamento, a Recorrente sempre cuidou**

de manter esta d. autoridade ambiental a par da situação do empreendimento e do cumprimento das condicionantes estabelecidas.

12. Após a concessão da licença de operação de sua base, em dezembro de 2008, a Recorrente protocolou tempestivamente, em fevereiro de 2009, ofício de atendimento às condicionantes nº 1 e 2 (fls. 107). **No referido ofício, a Recorrente informou que não havia a necessidade de desativação e substituição do sistema utilizado, pois os tanques sépticos e respectivos sumidouros (e não fossas de armazenamento) atendem todos os requisitos técnicos exigidos, sendo considerados adequados conforme Laudo Técnico e Anotação de Responsabilidade Técnica também apresentados na ocasião.**

13. Após esse protocolo, a Recorrente não recebeu qualquer tipo de questionamento ou manifestação por parte deste i. órgão ambiental referente à questão. Posteriormente, já no âmbito do processo de renovação de sua licença, a Recorrente protocolou, em agosto de 2014, ofício reiterando o cumprimento das condicionantes nos termos do que havia esclarecido em 2009 (fls. 109).

14. Especificamente em relação à terceira condicionante, a Recorrente apresentou os documentos solicitados por meio de correspondência protocolada neste d. órgão ambiental em janeiro de 2009 (fls. 111).

15. **Conforme já esclarecido em sua defesa, em nenhum momento a Recorrente atuou no sentido de descumprir condicionantes de seu licenciamento. Sua atuação foi diametralmente oposta: cumpriu todas as condicionantes e, especificamente em relação às condicionantes nº 1 e 2, em duas ocasiões distintas, a Recorrente tratou de endereçar seu cumprimento junto a esta d. autoridade ambiental. Em ambas as oportunidades, não houve qualquer questionamento a respeito da eficiência do sistema em operação. Como não houve qualquer interpelação do órgão sobre o assunto, e considerando que A ADEQUAÇÃO DO SISTEMA UTILIZADO FOI COMPROVADA MEDIANTE LAUDO TÉCNICO E ART, decerto que as condicionantes restaram cumpridas.**

16. **A esse respeito, é de se registrar que a situação de regularidade e eficiência do sistema em operação permanece inalterada, conforme se verifica do Laudo Técnico do Sistema de Tratamento de Esgoto Sanitário juntado ao processo na oportunidade da defesa, elaborado por profissional habilitado e independente, com respectiva ART, no mês de fevereiro de 2015 (fls. 113/133). De fato, o laudo conclui que "*os sistemas de tratamento de esgoto doméstico/sanitário***

existentes, compostos por tanques sépticos de câmara única e sumidouro, atendem as premissas básicas da norma pertinente".

17. Nesse sentido, ainda que se pudesse cogitar qualquer conduta da Recorrente no sentido de descumprir condicionantes de seu licenciamento, mesmo assim não haveria que se falar em sua responsabilidade administrativa, posto que não houve qualquer culpa ou dolo de sua parte.

18. Como sabido, a responsabilidade administrativa tem caráter repressivo, estando intimamente relacionada à noção de reprovabilidade da conduta, isto é, à **culpabilidade** do pretenso infrator. A exigência do liame subjetivo entre a conduta do autuado e a infração que a ele se pretende imputar é condição *sine qua non* para a validade do respectivo ato administrativo sancionador, conforme ensinamentos consagrados do Direito Ambiental[3] [4] [5] [6].

19. Dessa forma, é de se repelir qualquer argumentação no sentido de que a Recorrente poderia ser responsabilizada de forma objetiva, independentemente de culpa ou dolo, sob o argumento de que tal responsabilidade encontraria supedâneo por se tratar de matéria ambiental.

20. **Na esfera da responsabilidade ADMINISTRATIVA ambiental, devem ser afastados quaisquer argumentos que se valham de concepções como "responsabilidade objetiva", "poluidor indireto" ou "teoria do risco integral". Com**

---

[3] "é possível concluir-se que a aferição de qualquer infração administrativa ambiental exige que a administração ambiental demonstre, dentre outras características, que o infrator agiu com dolo ou culpa, matéria que diz respeito com a subjetividade do agente. Isso significa que não se está diante de uma responsabilização cuja aferição se opera de forma objetiva necessitando apenas a comprovação do nexo entre o dano e sua respectiva autoria. Mas de uma análise sobre uma infração a um dispositivo legal em que se comina uma pena." (grifou-se) (BARROS, Wellington Pacheco. Direito ambiental sistematizado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 222)

[4] "A responsabilidade administrativa, analogamente ao que se dá no âmbito penal, pois ambas de índole repressiva, é absolutamente pessoal, não podendo o órgão administrativo punir uma pessoa pelo evento danoso causado por outra sem a participação da primeira. Solução diversa é a encontrada no âmbito civil, de índole reparatória, na qual aplicável o regime especial da responsabilidade objetiva sob a modalidade do risco integral." (grifou-se) (MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 764)

[5] "Os padrões civilizatórios jurídicos impõem a aproximação das sanções administrativas ao direito penal, com as garantias materiais e formais que lhe são imanentes, ainda que com matizes, surgindo o denominado direito administrativo sancionador. Certo, porém, que esses matizes não autorizam a objetivação das sanções administrativas ambientais. O direito administrativo sancionador, incluindo o ambiental, tem regras próprias por causa da sua diferente natureza jurídica em relação à responsabilidade civil." (grifou-se) (BIM, Eduardo Fortunato. O mito da responsabilidade objetiva no direito ambiental sancionador: imprescindibilidade da culpa nas infrações ambientais. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 57, p. 33-70, jan./mar., 2010. p. 68-69).

[6] "Não apenas a doutrina, mas a jurisprudência (inclusive a comparada) também reconhece a necessidade do elemento subjetivo para que possa se aplicar a alguém qualquer sanção, mesmo que esta seja administrativa, da qual as ambientais são espécies. Isso porque, ainda que inconscientemente, percebeu-se que a culpabilidade é princípio do direito sancionador aplicável às penalidades submetidas ao regime administrativo e não somente às infligidas pelo direito penal" (grifou-se) (BIM, Eduardo Fortunato. Op. cit. p. 68-69).

efeito, tais noções apenas encontram esteio no arcabouço jurídico-ambiental que rege a responsabilidade ambiental no âmbito CIVIL, não no ADMINISTRATIVO, não podendo ser utilizadas para justificar a lavratura de autos de infração.

21. Sobre o tema, merecem destaque as lições do Ilustre Desembargador Torres de Carvalho[7], integrante da Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, foro ativo e de vanguarda na discussão e consolidação da jurisprudência ambiental brasileira, bem como os precedentes a seguir, inclusive do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

> 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.** (...) 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 "sem 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". (...) 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

[7] "O art. 225 da Constituição Federal impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, dispondo no § 3º que 'as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados'. No mesmo sentido vem o art. 195 da Constituição do Estado. **O comando é claro: as sanções administrativas são impostas aos infratores por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente - condutas e atividades praticadas pelos infratores.** Ou, em outras palavras ainda, as sanções são aplicadas a quem, pessoalmente ou por pessoa a si ligada, pratica a conduta vedada na lei ou no regulamento. (...) **Não se pode confundir a responsabilidade pela infração administrativa, que é pessoal e imposta nos termos descritos na lei, com a responsabilidade pela recomposição do dano, objetiva e que decorre da propriedade ou da atividade desenvolvida.**" (g.n.) (TJSP, Apelação com Revisão nº 9208997-30.2003.8.26.0000, Des. Rel. Torres de Carvalho, Câmara Reservada ao Meio Ambiente, julgado em 28/05/2007)

causadora de degradação ambiental" (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo). (...)[8] (g.n.)

DIREITO ADMINISTRATIVO. EXPLORAÇÃO DE MADEIRA EM TORA. PLANO DE MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL. AUTO DE INFRAÇÃO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS. DESATENDIMENTO. AUSÊNCIA DE SUFICIENTE PROVA DO FATO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA E RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ANULAÇÃO DA PENA. SENTENÇA MANTIDA. (...) 5. **Em apelação, o IBAMA alega que: a) "a recorrida tem responsabilidade objetiva**, pois existiu o dano e o nexo causal, uma vez que, se o engenheiro continuou nas terras, é porque não tomou nenhuma atitude para tirá-lo de lá, portanto, subentende-se que a recorrida não estava se importando que ele continuasse exercendo as atividades normalmente"; (...) 9. **O ônus da prova da infração é do Estado, no exercício do ius puniendi. A responsabilidade objetiva é pelo dano ambiental, para efeito de indenização civil, não alcançando a responsabilidade por infração administrativo-penal** (Cf. julgamento, pela 5ª Turma, da AC 200535000202140/GO). 10. Negado provimento à apelação e à remessa oficial.[9] (g.n.)

MULTA AMBIENTAL. Valinhos. Contaminação de corpo d'água com óleo asfáltico. LE nº 997/76 DE nº 8.468/76, art. 2º e 3º, V. Responsabilidade. Chuvas. Caso fortuito. (...) 2. **Infração ambiental. Responsabilidade. A responsabilidade objetiva pela reparação do dano não alcança a sanção administrativa; esta depende do estabelecimento do nexo de causalidade entre a conduta do autuado, por ação direta ou indireta descrita na autuação, e o dano.** (...)[10] (g.n.)

MULTA AMBIENTAL. Araraquara. Queima da palha da cana-de-açúcar. Infração ambiental. Responsabilidade. Multa. 1. Cana de açúcar. Queima. Infração ambiental. A queima não autorizada da cana constitui infração ambiental. Hipótese em que a autuada não menciona a existência de autorização para a queima no local. 2. Responsabilidade. **Não se confundem a responsabilidade civil, objetiva e independente de culpa, e a sanção administrativa, pessoal e ligada ao tipo descritivo da infração. Não comete infração nem conduta ilícita o agricultor**

[8] STJ, REsp 1251697/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12/04/2012, DJe 17/04/2012.

[9] TRF1, AC nº 0014125-96.2005.4.01.3600 / MT, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.741 de 16/11/2012.

[10] TJSP, Apelação nº 0062207-43.2007.8.26.0114, Des. Rel. Torres de Carvalho, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, julgado em 24/04/2014, r. 25/04/2014.

vítima de incêndio iniciado na fazenda vizinha que foi apagado com o auxílio da brigada de incêndio da Recorrente. Impossibilidade de autuar a empresa por queimar a cana, ato comissivo e intencional, se o evento decorreu de fato terceiro iniciado fora da propriedade e não e tornou pior pela atuação da própria autuada. Procedência. Recurso da CETESB desprovido.[11] (g.n.)

MULTA AMBIENTAL. Promissão. Apelação da Fazenda. Inépcia. Art. 514, inciso II do CPC. Queima de vegetação em área de preservação permanente. Infração. Responsabilidade. 1. Apelação. Inépcia. Recurso que não ataca os argumentos da sentença, sem menção ao entendimento do juiz e sem rebater seus argumentos, desatende o art. 514, II do CPC, torna inepto o recurso e impede seu conhecimento. **2. Infração. Responsabilidade. A responsabilidade pela infração administrativa é subjetiva e não se confunde com a responsabilidade objetiva de reparação ao meio ambiente.** Hipótese em que não restou comprovado ter a embargante contribuído para a ocorrência do fogo em sua propriedade. Responsabilidade afastada. Procedência dos embargos. Reexame necessário e recurso da Fazenda desprovidos.[12] (g.n.)

EXECUÇÃO FISCAL. **MULTA ADMINISTRATIVA** POR ATO ILÍCITO DECORRENTE DE AUTO DE INFRAÇÃO. DESTOCA DE ÁRVORES NATIVAS E ARBUSTOS PARA A IMPLANTAÇÃO DE CULTURA DE CANA-DE-AÇÚCAR. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ARRENDATÁRIO. CDA. PRESUNÇÃO DE CERTEZA E LIQUIDEZ. (...) **Quando se discute a aplicação de penalidade administrativa, a incidência e a execução da multa por dano ambiental restringe-se ao transgressor, nos termos do artigo 14, caput, da Lei 6.938/1981, não sendo aplicável, portanto, a responsabilidade objetiva por degradação ambiental, ao contrário do que ocorre na reparação civil.** In casu, como a discussão cinge-se à aplicação de multa ambiental, deve ser analisado, além do nexo de causalidade, a conduta do alegado transgressor, que, neste caso, está devidamente demonstrada nos autos através das CDA' emitidas após regular processo administrativo. (...)[13]

(g. n.)

---

[11] TJSP, Apelação nº 0009545-03.2011.8.26.0037, Des. Rel. Torres de Carvalho, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, julgado em 27/03/2014, r. 31/03/2014.

[12] TJSP, Apelação nº 0004277-92.2005.8.26.0484, Des. Rel. Torres de Carvalho, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 09/05/2013, r. 09/05/2013.

[13] TJMG, Apelação Cível nº 1.0647.11.008162-5/001, Relator(a): Des.(a) Wander Marotta, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 26/02/2013, publicação da súmula em 01/03/2013.

22. **Ainda, é de se registrar outros dois recentíssimos precedentes do Superior Tribunal de Justiça, ambos de relatoria do Exmo. Ministro Herman Benjamin, reconhecido por sua militância em prol da proteção ao meio ambiente:**

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. **AUTO DE INFRAÇÃO. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA. EXIGÊNCIA DE DOLO OU CULPA. MULTA.** CABIMENTO EM TESE. 1. Segundo o acórdão recorrido, "a responsabilidade administrativa ambiental é fundada no risco administrativo, respondendo, portanto, o transgressor das normas de proteção ao meio ambiente independentemente de culpa lato senso, como ocorre no âmbito da responsabilidade civil por danos ambientais" (e-STJ fl. 997). **2. Nos termos da jurisprudência do STJ, como regra a responsabilidade administrativa ambiental apresenta caráter subjetivo, exigindo dolo ou culpa para sua configuração.** Precedentes: REsp 1.401.500 Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/9/2016, AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 7/10/2015, REsp 1.251.697/PR, Rel. Ministro. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17/4/2012. 3. Recurso Especial parcialmente provido.[14]

> PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. EXPLOSÃO DE NAVIO NA BAÍA DE PARANAGUÁ (NAVIO "VICUNA"). VAZAMENTO DE METANOL E ÓLEOS COMBUSTÍVEIS. OCORRÊNCIA DE GRAVES DANOS AMBIENTAIS. AUTUAÇÃO PELO INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ (IAP) DA EMPRESA QUE IMPORTOU O PRODUTO "METANOL". ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO. OCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO PELO TRIBUNAL A QUO. QUESTÃO RELEVANTE PARA A SOLUÇÃO DA LIDE. (...) 3. Cabe esclarecer que, no Direito brasileiro e de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, proprietário ou administrador da área degradada, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação in natura e do *favor debilis*. **4. Todavia, os presentes autos tratam de questão diversa, a saber a natureza da responsabilidade administrativa ambiental, bem como a demonstração de existência ou não de culpa, já que a controvérsia é referente ao cabimento ou não de multa administrativa.** 5. Sendo assim, o STJ possui

[14] STJ, REsp 1640243/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/03/2017, DJe 27/04/2017

> jurisprudência no sentido de que, "tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador" (AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 7.10.2015). **6. "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"**. (REsp 1.251.697/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.4.2012). (...) 9. Recurso Especial provido.[15]
>
> (g.n.)

23. **Portanto, diante dos argumentos novamente aduzidos, resta claro que não houve qualquer conduta por parte da Recorrente que pudesse fazê-la ser enquadrada como infratora. Todas as condicionantes foram cumpridas e, especificamente em relação às condicionantes nº 1 e 2, a Recorrente atuou diligentemente no sentido de manter o órgão ambiental responsável pelo licenciamento a par da adequação do sistema utilizado na base, sistema este que permanece adequado e eficiente até os dias de hoje.**

24. Em análise ao Parecer Jurídico e à decisão proferida em primeira instância, pode-se verificar que a preocupação da Recorrente em manter o órgão ambiental informado sobre a desnecessidade de alteração do Sistema de Tratamento de Esgoto Sanitário foi **completamente ignorada**, limitando-se o Parecer a consignar que a legitimidade e veracidade da autuação se presumem, como se qualquer ato administrativo estivesse livre de vícios.

25. Ao se limitar a essa argumentação, o consultor do órgão julgador em primeira instância ignora que os atos administrativos devem ser minimamente motivados, especialmente quando sancionadores, sob pena de se incorrer em abuso de poder. **Afinal, "*sem a motivação, não há falar-se em garantia de direitos fundamentais contra o arbítrio*"[16], na medida em que "*não há alternativas a serem exploradas pelas***

---

[15] STJ, REsp 1401500/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/08/2016, DJe 13/09/2016.

[16] OSÓRIO. Fábio Medina. *Op. cit.* p. 532.

partes se a autoridade puder, a seu bel prazer, ditar resoluções arbitrárias e despidas da mais mínima e elementar fundamentação"[17].

26. **Assim, a reforma da r. decisão de primeira instância para declarar a nulidade do Auto de Infração nº 013052/2015 é medida de rigor, pois a Recorrente, em nenhum momento, agiu no sentido de descumprir as condicionantes de seu licenciamento (pelo contrário – todas foram cumpridas), e porque, em matéria ambiental.**

III.2. NULIDADE DA AUTUAÇÃO. VÍCIOS NA FIXAÇÃO DA MULTA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DA MOTIVAÇÃO.

27. Ainda que ultrapassados os anteriores pedidos de anulação do AIIPM, a autuação continuaria padecendo de vício em sua lavratura, porque, **especificamente no que diz respeito à fixação do valor da multa, encontra-se em completo descompasso com os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da motivação.**

28. Uma vez lavrado um ato administrativo sancionador que impõe a penalidade de multa, deve a Administração Pública levar em consideração as circunstâncias do caso concreto para a valoração da pena pecuniária a ser aplicada. Exatamente em razão disso optou o legislador por não cominar valores predeterminados para cada infração administrativa. Em escolha acertada, preferiu estabelecer faixas de valoração ou multas variáveis, de forma a permitir a sua adequada gradação pelo agente público, em função da gravidade da infração e do grau de contribuição do agente para sua ocorrência.

29. Nessa seara, é imprescindível que a autoridade administrativa considere as especificidades do presente caso para que possa, à luz dos princípios da **proporcionalidade** e da **razoabilidade**, definir e quantificar a penalidade adequada. É o que prescreve, por exemplo, o artigo 4º do Decreto Federal nº 6.514/08[18], que permite a diminuição de multas administrativas em função das nuances do caso concreto.

30. O dever de observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade no exercício do poder de polícia pela Administração, além de unanimemente reconhecido pela

---

[17] OSÓRIO. Fábio Medina. *Op. cit.* p. 535.

[18] Artigo 4º - O agente autuante, ao lavrar o auto de infração, indicará as sanções estabelecidas neste Decreto, observando: I - gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente; (...)

doutrina administrativista[19] [20] [21] [22], também está expressamente previsto no âmbito dos processos administrativos sancionadores em matéria ambiental. Basta que se mencione, a título de exemplo, o artigo 95[23] do Decreto Federal nº 6.514/08. Na mesma linha caminha a jurisprudência dos tribunais pátrios[24].

31. **Entretanto, no presente caso, observa-se que os agentes fiscalizadores aferiram a gravidade da suposta infração e respectiva multa de forma**

---

[19] "Enuncia-se com este princípio [da razoabilidade] que a Administração, ao atuar no exercício de discrição, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. (...) É óbvio que uma providência administrativa desarrazoada, incapaz de passar com sucesso pelo crivo da razoabilidade, não pode estar conforme à finalidade da lei. Donde, se padecer deste defeito, será necessariamente violadora do princípio da finalidade. (...) Uma providência desarrazoada, consoante dito, não pode ser havida como comportada pela lei. Logo, é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos." (MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 109)

[20] "Sobremodo quando a Administração restringe situação jurídica aos administrados além do que caberia [em violação ao princípio da proporcionalidade], por imprimir às medidas tomadas uma intensidade ou extensão supérfluas, prescindendas, ressalta a ilegalidade de sua conduta. É que ninguém deve estar obrigado a suportar constrições em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público. Logo, o plus, o excesso acaso existente, não milita em benefício de ninguém. Representa, portanto, apenas um agravo inútil aos direitos de cada qual." (Idem. p. 110)

[21] "Embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre meios de que se utiliza da Administração e os fins que ela tem que alcançar. **E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso em concreto**. Com efeito, embora a norma legal deixe um espaço livre para decisão administrativa, segundo critérios de oportunidade e conveniência, essa liberdade as vezes se reduz no caso concreto onde os fatos podem apontar para o administrador a melhor solução. **Se a decisão é manifestadamente inadequada para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado dos limites de discricionariedade e o Poder Judiciário poderá corrigir a ilegalidade.**" (g.n.) (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 81)

[22] "Sem dúvida, [o princípio da razoabilidade] pode ser chamado de **princípio da proibição de excesso**, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, **de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública**, com lesão aos direitos fundamentais. Como se percebe, parece-nos que a razoabilidade envolve a proporcionalidade, e vice-versa. Restringe-se, ainda, que a razoabilidade não pode ser lançada como instrumento de substituição da vontade da lei pela vontade do julgador ou do interprete, mesmo porque "cada norma tem uma razão de ser" (g.n.) (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 95)

[23] Art. 95 - O processo será orientado pelos princípios da **legalidade**, finalidade, motivação, **razoabilidade**, **proporcionalidade**, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, bem como pelos critérios mencionados no parágrafo único do art. 2º da Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

[24] "(...) O procedimento administrativo em lide ambiental deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com adequação entre os fins e meios, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, o que, lado outro, não acarreta maus tratos aos princípios da prevenção/precaução. Precedentes. (...)" (g.n.) (TRF1; AMS 2008.40.01.000165-3/PI, Relator(a) JUIZ FEDERAL MARCELO DOLZANY DA COSTA (CONV.); Órgão Julgador: SEXTA TURMA; Data da publicação: 01/03/2013). No mesmo sentido: AMS 2008.41.01.003469-1/RO, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JOSÉ AMILCAR MACHADO, SEXTA TURMA, 01/03/2013 e-DJF1; AMS 0012770-30.2010.4.01.4100/RO, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JOSÉ AMILCAR MACHADO, SEXTA TURMA, 13/02/2013 e-DJF1; e AMS 2008.41.01.005015-8 / RO, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JOSÉ AMILCAR MACHADO, SEXTA TURMA, 13/02/2013 e-DJF1.

desproporcional, quiçá aleatória. Não bastasse a falta de proporcionalidade e razoabilidade na fixação da multa em R$ 29.117,45, também não houve qualquer motivação a esse respeito, em mais um atentado ao já abordado princípio da motivação dos atos administrativos.

32. Ademais, decerto que a fixação do valor da multa deveria ter levado em consideração a inexistência de culpabilidade da Recorrente, em linha com o já mencionado caráter repressivo das sanções administrativas. Deve a culpabilidade servir como tábua de medição da pena, conforme ensina Fábio Medina Osório[25] [26], possibilitando a aplicação de penalidades gravosas somente àqueles que tenham contribuído em maior grau com a infração que se pretende punir.

33. Diante dessas considerações, que revelam os inarredáveis vícios do auto de infração no que diz respeito à fixação do *quantum* punitivo, em flagrante atentado aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e motivação, **requer a Recorrente seja reformada a r. decisão de primeira instância para declarar a nulidade do auto de infração ora desafiado ou, subsidiariamente, para reduzir significativamente a multa aplicada, de sorte a atender os referidos princípios.**

IV. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, postula a Recorrente seja este recurso administrativo admitido e, por seus fundamentos, provido, **para que seja RECONHECIDA A NULIDADE E REFORMADA a r. decisão de primeira instância e, com base no princípio da eventualidade, subsidiariamente e nesta ordem**:

a) **seja declarada a nulidade integral[27] do Auto de Infração nº 010352/2015,** diante da inexistência de responsabilidade da

---

[25] "Nesse sentido, fala-se em culpabilidade em três acepções distintas, porém ligadas entre si, vale dizer: culpabilidade como fundamento da pena; culpabilidade como medição da pena; e culpabilidade como conceito contrário à responsabilidade objetiva. Parece-me que, ao ser um preceito contrário à responsabilidade objetiva, a culpabilidade fundamenta a pena e, ao mesmo tempo, lhe serve de medida." (grifou-se) (OSÓRIO. Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 320)

[26] "Culpabilidade também significa medição da pena, embora outros princípios igualmente aqui incidam, como é o caso da proporcionalidade, razoabilidade, motivação, interdição da arbitrariedade. O autor de um ilícito deverá receber do Estado uma pena proporcional ao fato e às suas características pessoais que se revelem relevantes ao caso concreto. (...) Pode-se dizer que a culpabilidade é a tábua de medição da pena, pelo menos se poderia afirmar que é a principal medida da pena." (grifou-se) (idem. p. 323)

[27] Com fulcro no art. 53 da Lei Federal nº 9.784/99 ("A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.") e na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal ("A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-

Recorrente, que não pode ser responsabilizada administrativamente quando sequer houve conduta que a fizesse incorrer na suposta infração, já que, conforme exposto no item III.1, todas as condicionantes foram devidamente cumpridas;

b) **seja declarada a nulidade integral do Auto de Infração nº 010352/2015, ou, subsidiariamente, seja significativamente e reduzida a multa por ele imposta,** fixando-se a penalidade de forma motivada, em atendimento aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da motivação, conforme exposto no item III.2.

Por fim, requer a **ALTERAÇÃO DO ENDEREÇO ONDE RECEBE NOTIFICAÇÕES**, de modo que todas as intimações sejam feitas em nome de seu advogado **LUIZ GUSTAVO ESCORCIO BEZERRA**, inscrito na OAB/RJ sob o nº 127.346, com escritório na Praia do Flamengo, 200, 12º andar, Flamengo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20.031-000, sob pena de nulidade.

Termos em que,
Pede deferimento.

Do Rio de Janeiro para Uberlândia, 5 de outubro de 2017.

LUIZ GUSTAVO E. BEZERRA
OAB/RJ nº 127.346

GEDHAM MEDEIROS GOMES
OAB/RJ nº 162.326

MARCO AURÉLIO ALVES DE OLIVEIRA
OAB/MG nº 141.627

los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.").