

Superior Tribunal de Justiça

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.476.376 - RS (2019/0087294-1)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
AGRAVANTE : CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S.A.
ADVOGADO : DÉLTON WINTER DE CARVALHO E OUTRO(S) - RS048886
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE OSÓRIO
PROCURADOR : SERGIO DOUGLAS MAZZETTI REIS E OUTRO(S) - RS082339

DECISÃO

Trata-se de agravo interposto pela CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S.A. contra decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que não admitiu recurso especial fundado nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional e que desafia acórdão assim ementado (e-STJ fls. 1.316/1.317):

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DANO AO MEIO AMBIENTE. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA.

1. A parte apelante inova em fase recursal ao argumentar que o órgão municipal não teria competência para autuar bem como que a culpa pela infração administrativa seria da empresa que efetuou o transporte do material, de forma que o recurso de apelação não merece ser conhecido nestes pontos.
2. No caso, não houve modificação dos fatos que configuraram a infração com a expedição do novo auto de infração. O que se verifica nos autos é que foi realizada uma descrição mais minuciosa dos fatos. Assim, não ocorreu violação ao disposto no art. 100, §1º, do Decreto nº 6.514/2008.
3. Não configura nulidade do auto de infração o fato de ter constado no referido documento penalidade diversa daquela que opinou a Junta de Julgamento de Infrações, vez que o parecer desta não possui efeito vinculativo quanto ao agente autuador.
4. Não se verifica ter ocorrido cerceamento de defesa no caso, tendo a empresa apelante apresentado inúmeras defesas, recursos e provas no âmbito administrativo. Inclusive, constou no auto de infração os dispositivos legais que enquadram a infração e que fundamentam a penalidade aplicada, de forma que foi observado o disposto nos artigos 3º e 4º do Decreto nº 6.514/2008 e no art. 35 da Lei Municipal nº 3.958/2006.
5. Os documentos dos autos evidenciam que no procedimento administrativo constou os fatos que confirmam a autuação. Tanto é correto se afirmar isto que o ora apelante exerceu o contraditório na esfera administrativa.
6. Do cotejo da documentação dos autos, o que se verifica é que ocorreu a infração administrativa, enquadrando-se a situação narrada na petição inicial no dispositivo legal informado no auto de infração. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO EM PARTE E NEGADO PROVIMENTO NA PARTE QUE CONHECIDO. UNÂNIME.

Embargos de declaração rejeitados (e-STJ fls. 1.414/1.427).

No especial obstaculizado, a parte ora agravante aponta, além de divergência jurisprudencial, violação do art. 56, *caput*, da Lei 9.605/1998.

Para tanto, sustenta que o auto de infração é nulo, pois se aplicou norma penal em branco sem indicar a legislação ou seu regulamento, supostamente desobedecidos pelo recorrente, em franca desobediência aos pilares dos princípios do

Superior Tribunal de Justiça

direito administrativo sancionador e do princípio da legalidade (e-STJ fl. 1.448).

Depois de contra-arrazado (e-STJ fls. 1.632/1.640), o apelo nobre recebeu juízo negativo de admissibilidade pelo Tribunal de origem, ao entendimento de que incide a Súmula 284 do STF, bem como de que resta prejudicada a análise do dissídio jurisprudencial (e-STJ fls. 1.643/1.647).

Na presente irresignação, o agravante alega que não se aplica a Súmula 284 do STF, pois o recurso especial não é deficiente, assim como persiste a apontada divergência jurisprudencial.

Vista ao agravado (e-STJ fl. 1.715).

Passo a decidir.

Inicialmente, cumpre destacar que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC" (Enunciado Administrativo n. 3).

Considerado isso, verifico que a irresignação recursal não merece prosperar.

Com efeito, na hipótese, o Tribunal de origem, ao apreciar a questão, concluiu que o princípio da legalidade foi observado, inexistindo mácula no Auto de Infração lavrado. Assim consignou o aresto impugnado (e-STJ fls. 1.322/1.331):

- Da alegada nulidade do auto de infração em razão da modificação dos fatos (art. 100, §1º, da CF):

Conforme acima demonstrado, comparando-se a descrição da infração que constou nos autos de infração nº 011/2010 (fl. 291) e nº 26/2011 (fl. 563) não se verifica mudança dos fatos que originaram a autuação e sim que foi realizada uma descrição mais minuciosa. O fato que originou a autuação é o transporte inadequado de resíduo sólido e este é o mesmo nos dois autos de infração.

Destaco que no primeiro auto de infração dá para constatar que foi dada maior ênfase para o que era transportado e o porquê, haja vista que salienta o solo contaminado pelo rompimento de tanque e a necessidade de sua remoção.

Desta forma, não ocorreu violação ao disposto no art. 100, §1º do Decreto nº 6.514/2008, não havendo falar em nulidade do auto de infração por alteração dos fatos, pois é óbvio que se trata do mesmo fato em autuação. Ademais, não há duplicidade de autuações, mas necessidade de correção do que ficou inadequado, na esfera administrativa, após recursos.

- Da nulidade do auto de infração por constar penalidade diversa da determinada pela Junta de Infrações Ambientais

Aqui cabe lembrar que o agente autuador não está obrigado a acatar a orientação da Junta de Julgamento, nos termos dos artigos 3º, 4º e 5º, do Decreto nº 263/2010 e artigos 1º a 4º do Decreto nº 046/2016, vez que, no caso, esta emitiu mero parecer sobre o tema em análise (fls. 177-178).

Assim, o fato de a JJIA ter opinado pelo enquadramento da infração no art. 56 da Lei nº 9.605/1998, com a aplicação da penalidade prevista no art. 64 do Decreto Federal nº 6.514/2008 (fl. 177) e no auto de infração nº 26/2011

Superior Tribunal de Justiça

ter constado o art. 70 da Lei nº 9.605/1998 c/c art. 99 da Lei estadual nº 11.520/2000 e art. 23 da Lei Municipal nº 3.958/2006 (fl. 181) de forma alguma configura nulidade.

Conforme se verifica do Decreto nº 46/2016, em seu artigo, que a autoridade ambiental é a Secretaria do Meio Ambiente e Gestão Territorial. Uma vez recebido o parecer da JJIA, cabe ao Secretário, como autoridade ambiental, três hipóteses, e acordo com o artigo 3º, do referido decreto: acolher; acolher parcialmente, ou rejeitar.

Ademais, o próprio parecer da JJIA indicava a necessidade de aplicação da multa, o que foi produzido pela autoridade ambiental.

- Não ter ocorrido infração administrativa

Conforme se verifica pelo auto de infração nº 26/2001, constou como dispositivo legal transgredido o art. 56 da Lei nº 9.605/1998, que assim determina:

Art. 56. Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos:

Em sua defesa o recorrente sustentou que utilizou lonas para transportar o material no caminhão, o que atenderia às exigências previstas no Plano de Controle Ambiental - PCA.

Do cotejo dos documentos apresentados no processo administrativo, especialmente nos de fls. 563-574. Observo que no relatório de vistoria constou que (fl. 566):

Após a chegada da carregadeira, figuras 5, o funcionário recebeu uma pequena lona plástica para servir de cobertura da caçamba, figura 6, o que julgamos não correto, pois além de pequena dimensão, não oferecia garantia para o transporte.

Já no laudo técnico de fls. 571-574 constou que:

Numa tentativa de remediação, houve retirada deste material (solo contaminado), colocando-o em veículo para transporte, através de uma carregadeira, figuras 5 e 6. tecnicamente este procedimento não obteve sucesso. O revestimento da caçamba (lona plástica) figura 6, não era suficiente, pois não oferecia garantia par ao transporte.

Observo que a testemunha Maicon César Cardoso Nunes (fl. 1.027), que era fiscal na época dos fatos, informou que o material foi colocado ... em caminhões abertos com pouca vedação.... Informou também que a autuação se deu em razão do transporte inadequado do material contaminado. Disse que o geólogo e o engenheiro químico que realizaram a vistoria indicaram que a forma que foi realizado o transporte poderiam acarretar outros danos ao meio ambiente, além dos que já haviam ocorrido.

Ressalto que a ora recorrente não apresentou qualquer documento que comprovasse a segurança nos transporte do material, inclusive da lona que alega se enquadrar nas exigências previstas no PCA.

Especificamente sobre o enquadramento da infração, o art. 56 da Lei nº 9.605/1998 e o art. 64 do Decreto nº 6.514/2008 determinam o seguinte:

Art. 56. Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos:

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

Superior Tribunal de Justiça

Os dispositivos legais acima transcritos são claros, de forma que o transporte inadequado de material prejudicial à saúde humana ou ao meio ambiente configura infração administrativa.

Como bem fundamentou o Julgador a quo (fls. 1.118-1.125):

Pontuo que não há, no caso vertente, circunstância capaz de justificar o repúdio às conclusões dos técnicos que atuaram na diligência, de modo a afastar presunção de veracidade e legitimidade inerente ao ato administrativo levado a efeito.

E, muito embora argumente a empresa demandante que utilizou lonas para transportar o material contaminado no caminhão, conforme previsto no Plano de Controle Ambiental - PCA, aprovado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, tal assertiva não foi demonstrada nos autos, na medida em que a referida previsão diz respeito ao transporte de recursos minerais extraídos, tendo a parte autora feito o transporte inadequado de material oleoso de emulsão asfáltica.

Igualmente, também não merece respaldo a alegação de ausência de elementos mínimos de prova a ensejar a presunção de legitimidade do enquadramento infracional da autora, tendo em vista que o auto de infração consiste em documento público, que foi lavrado pela autoridade competente, no regular exercício de suas funções. Nele foram descritos os fatos que deram ensejo à autuação, cuja prática restou atribuída à empresa autora, além de declinados os dispositivos legais incidentes na hipótese. A partir disso, os motivos foram claramente explicitados e demonstrados. O fim a que se propõe e a forma com a qual fora levado a efeito foram devidamente esclarecidos e assentados nos autos, do que se depreende a sua regularidade.

Recai sobre a auto de infração em questão, outrossim, a presunção de legitimidade e veracidade inerentes aos atos administrativos, prerrogativa esta passível de ser elidida tão somente por meio de inequívoca prova em sentido contrário, não verificada no caso.

[...]

Desta forma, não há falar em inexistência de infração, vez que não logrou a recorrente afastar as conclusões dos técnicos que fizeram a vistoria e que lavraram o auto de infração, ou seja, que o transporte do material não atendia as exigências técnicas de segurança.

[...]

Quanto a este ponto, observo que quando do julgamento do agravo de instrumento nº 70053645560, interposto contra a decisão de fl. 264, a Desembargadora Agathe Elsa Schimidt da Silva fundamentou que (fl. 814):

No caso dos autos, o auto de infração nº 26/2011, lavrado em 26-05-2011, (fl. 285) descreve a infração cometida pela parte agravada referindo que "o autuado retirou solo contaminado do local, colocando-o em veículo para transporte, utilizando-se de uma carregadeira, cujo procedimento foi considerado tecnicamente inadequado. Uma vez que o revestimento da caçamba (lona plástica) não era suficiente por não oferecer garantia para o transporte; transgredindo o art. 56 da Lei Federal nº 9.605/98, estando sujeito às penalidades previstas no art. 70 da Lei Federal nº 9.605/88, combinado com o art. 99 da Lei Estadual nº 11.520/2000 e art. 23 da Lei Municipal nº 3.958/2006.

Apresentada defesa administrativa pela agravada (fls. 301-15) sustentando a (i) alteração da descrição infracional constante no auto de infração e incoerência na aplicação do preceito normativo sancionador, (ii) ausência de infração administrativa; e (iii) inexistência de elementos mínimos de prova a ensejar a presunção de legitimidade do enquadramento infracional da autuada?, a Junta de Julgamento de Infrações Ambientais ? JJIA, opinou pela manutenção do Auto de

Superior Tribunal de Justiça

Infração nº 26/2011, inclusive o valor da multa estipulada? (fl. 298v.)

Diante da manutenção do auto de infração e da aplicação da multa no valor de R\$210.000,02 (duzentos e dez mil reais e dois centavos) (fl. 496) a parte agravada apresentou recurso perante o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA (fl. 498-519) cujo julgamento constou do Parecer de fls. 521-2 pela manutenção do auto de infração ambiental nº 26/2011 e pela sanção pecuniária imposta.

Assim, tendo sido oportunizada à parte agravada ao longo do procedimento administrativo instaurado em face do dano ambiental ocorrido em 13 de maio de 2010, conforme Relatório de Vistoria (fls. 194-196), ampla defesa em diferentes instâncias administrativas, não havendo nos autos elementos a afastar a presunção de legitimidade de que goza o ato administrativo resultante do referido procedimento, tenho que deve ser deferido o efeito suspensivo à decisão agravada para permitir o regular trâmite do procedimento administrativo de nº 102471/2011.

Assim, esta Corte já havia constatado que o contraditório e a ampla defesa foram respeitados no procedimento administrativo.

No caso, os documentos de fls. 132-146, 159-175, 185-199, 203-224, 418-436, 500-523, 580-594, 675-690, 711-727 e 775-795 evidenciam que a parte autora exerceu o contraditório na esfera administrativa, não procedendo a irrisignação recursal neste ponto.

Especificamente sobre o argumento de que não constou no auto de infração a penalidade aplicada, restando inobservado o disposto nos artigos 3º e 4º do Decreto nº 6.514/2008 e art. 35 da Lei nº 3.958/2006, verifico que não procede a irrisignação recursal.

Conforme se observa pelo auto de infração nº 26/2011, constou expressamente neste o dispositivo legal que fundamenta a penalidade aplicada, de forma que não há maior dificuldade no exercício do contraditório, tanto que o ora apelante o exerceu na esfera administrativa, como acima exposto.

Assim, não verifico ter ocorrido cerceamento de defesa, tendo sido observado o disposto no art. 5º, LV, da CF na via administrativa.

- Dos fatos que confirmam a autuação

Entende a recorrente que não constou no procedimento administrativo os fatos que confirmam a autuação.

Ocorre que, como bem fundamentou o Julgador a quo (fl. 1124):

Igualmente, também não merece respaldo a alegação de ausência de elementos mínimos de prova a ensejar a presunção de legitimidade do enquadramento infracional da autora, tendo em vista que o auto de infração consiste em documento público, que foi lavrado pela autoridade competente, no regular exercício de suas funções. Nele foram descritos os fatos que deram ensejo à autuação, cuja prática restou atribuída à empresa autora, além de declinados os dispositivos legais incidentes na hipótese. A partir disso, os motivos foram claramente explicitados e demonstrados. O fim a que se propõe e a forma com a qual fora levado a efeito foram devidamente esclarecidos e assentados nos autos, do que se depreende a sua regularidade.

Recai sobre o auto de infração em questão, outrossim, a presunção de legitimidade e veracidade inerentes aos atos administrativos, prerrogativa esta passível de ser elidida tão somente por meio de inequívoca prova em sentido contrário, não verificada no caso. [...]

Do cotejo dos documentos dos autos o que se verifica é que tanto o auto de infração como as decisões administrativas foram fundamentadas, constando claramente os fatos que confirmam a autuação.

A título de exemplo, o auto de infração 26/2011 descreve de forma clara qual foi a infração, sua tipificação legal e a penalidade aplicada (fl. 734),

de forma que restou devidamente fundamentado. O parecer do relator do recurso administrativo (fls. 797-798), interposto contra o referido auto de infração, também indica de forma clara a fundamentação da decisão administrativa que foi acolhida pelo Plenário do COMDEMA.

Ressalto que a parte autora, ora apelante, não apresentou qualquer dificuldade em apresentar sua defesa contra o auto de infração e contra a decisão administrativa, o que não seria possível caso realmente não existisse fundamentação suficiente no procedimento administrativo.

Assim, também não prospera a irrisignação recursal neste ponto. (Grifos acrescidos)

Como se vê, em face das premissas fáticas assentadas no acórdão objurgado, a modificação do entendimento firmado pelas Instâncias ordinárias no sentido da validade do auto de infração demandaria, indubitavelmente, o reexame de todo material cognitivo produzido nos autos, providência incompatível com a via especial, nos termos da Súmula 7 do STJ.

A propósito do tema:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. ART. 1.022 DO CPC/2015. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. AUTO DE INFRAÇÃO. NULIDADE. SÚMULA 7 DO STJ. APLICAÇÃO. RESOLUÇÃO. ATO NORMATIVO ENQUADRADO COMO LEI FEDERAL. INOCORRÊNCIA. 1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC" (Enunciado Administrativo n. 3).

2. Não há vulneração do art. 1.022, I e II, do CPC/2015, quando a controvérsia deduzida na origem é dirimida de modo claro e fundamentado, pois não se pode confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional. Precedentes.

3. A análise acerca da existência de nulidade do auto de infração ambiental demandaria o reexame do acervo fático-probatório dos autos, providência inviável em sede de recurso especial. Incidência da Súmula 7 do STJ.

4. A Corte Estadual decidiu a lide com base nas disposições da Resolução n. 32/2010, da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, ato normativo que não se enquadra no conceito de lei federal.

5. Agravo interno desprovido

(AgInt no AREsp 1.253.354/SP, de minha Relatoria, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/10/2018, DJe 28/11/2018).

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO.

INFILTRAÇÃO DE EFLUENTES INDUSTRIAIS NO SOLO. EXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL. SÚMULA 7/STJ.

1. Trata-se, na origem, de Ação Anulatória de Lançamento de Débito proposta pela Cosan S/A Indústria e Comércio contra a Fazenda do Estado de São Paulo e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - Cetesb para a declaração da nulidade do auto de infração ambiental e a inexistência da multa aplicada ou sua redução para 100 (cem) vezes o valor da UFESP.

[...]

5. O Tribunal a quo manteve a validade do auto de infração com base em todo o acervo probatório constante nos autos judiciais, especialmente as provas produzidas no processo administrativo em que se constatou o regular contraditório e direito à ampla defesa, razão pela qual divergir da Corte

Superior Tribunal de Justiça

paulista, resultaria na necessidade do revolvimento do quadro fático e probatório, o que é vedado no julgamento de Recurso Especial pela aplicação da Súmula 7/STJ. Nesse sentido: AgInt no AREsp 1.065.457/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 28/11/2017; REsp 1.645.572/CE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/4/2017; REsp 1.340.322/MT, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 29/11/2016; AgRg no REsp 1.488.762/ES, Rel. Ministra Diva Malerbi (desembargadora Convocada TRF 3ª Região), Segunda Turma, DJe 12/2/2016.

6. Recurso Especial não conhecido. (REsp 1.755.364/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/09/2018, DJe 21/11/2018).

Ademais, "este Tribunal tem entendimento no sentido de que a incidência do enunciado 7 desta Corte impede o exame de dissídio jurisprudencial, uma vez que falta identidade entre os paradigmas apresentados e os fundamentos do acórdão, tendo em vista a situação fática do caso concreto, com base na qual a Corte de origem deu solução à causa" (AgInt no AREsp 398.256/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 10/03/2017).

Não bastasse isso, o Superior Tribunal de Justiça entende que é inadmissível a comprovação de divergência jurisprudencial quando o aresto indicado como divergente for oriundo de julgamento proferido em sede de *habeas corpus*, mandado de segurança e recurso ordinário, ainda que trate de dissídio notório, tendo em vista que o recurso especial não guarda o mesmo objeto/natureza nem a mesma extensão dos referidos remédios constitucionais. Nesse sentido: AgRg no REsp 1.408.607/PR, Relator, Ministro NEFI CORDEIRO, Sexta Turma, DJe 25/09/2014.

Ante o exposto, com base no art. 253, parágrafo único, II, "a", do RISTJ, CONHEÇO do agravo para NÃO CONHECER do recurso especial.

Caso exista nos autos prévia fixação de honorários de advogado pelas instâncias de origem, determino a majoração dessa verba, em desfavor da parte recorrente, no importe de 10% (dez por cento) sobre o valor já arbitrado, nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, observados, se aplicáveis, os limites percentuais previstos nos §§ 2º e 3º do referido dispositivo legal, bem como eventual concessão da gratuidade da justiça.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 08 de outubro de 2019.

MINISTRO GURGEL DE FARIA
Relator