



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE –
CONSEMA

RELATÓRIO DA COMISSÃO TEMÁTICA
PROCESSANTE E DE NORMATIZAÇÃO

RECURSO ESPECIAL

PROCEDIMENTO 410010013

Auto de Infração e Imposição de Multa – AIIPM 41000466

RECORRENTE: PETROBRAS TRANSPORTE S.A. -
TRANSPETRO

RECORRIDO: GERENTE DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO
AMBIENTAL DE TAUBATÉ

I- INTRODUÇÃO

O presente recurso especial foi analisado em três reuniões desta Comissão Temática Processante e de Normatização.

Na 39ª Reunião, ocorrida em 20/10/2014, foi dada ciência aos Conselheiros da apresentação do recurso, tendo sido designado como relator o Conselheiro Rodrigo Levkovicz, representante da Procuradoria Geral do Estado. Nesta mesma reunião foi aprovada pela Comissão a oitiva de representantes do órgão responsável pela autuação e da empresa autuada.

Na 40ª Reunião, ocorrida em 27/10/2014, foram ouvidos o



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

representante da CETESB (Agência Ambiental de Aparecida), que prestou informações sobre o objeto da atuação, e o representante da TRANSPETRO (Dr. Paulo Bessa), que apresentou os principais argumentos da autuada, sustentando a improcedência da autuação. Foi dada palavra os conselheiros que puderam fazer perguntas e comentários. Após as oitivas foi manifestado o entendimento preliminar de cada Conselheiro para subsidiar o relatório da Comissão.

Na 41ª Reunião, ocorrida em 05/11/2014, foi apresentado e aprovado o presente relatório final da Comissão, nos termos do voto do Relator, que foi acompanhado pelos demais Conselheiros, com exceção da Conselheira Maria Cristina de Oliveira Lima Murgel, representante da FIESP, que apresentou entendimento divergente.

II- VOTO DO RELATOR

1. Cuida-se de recurso especial interposto por PETROBRAS TRANSPORTE S.A. – TRANSPETRO, subsidiária integral de Petróleo Brasileiro S.A.- Petrobras, com fundamento no inciso I, do artigo 3º, do



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

Decreto Estadual nº 55.087/09, contra a decisão que indeferiu pedido de reconsideração no recurso hierárquico referente ao Auto de Infração e Imposição de Multa – AIIPM 41000466 (fls. 143/144), no valor de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais).

2. Consta do presente procedimento administrativo que no dia 05.05.2013, por volta das 20:00hrs, no Município de São José do Barreiro, São Paulo, em virtude de uma tentativa de furto, houve a violação de uma válvula de esfera (VES – 37), localizada no oleoduto OSRIO, de propriedade da recorrente, o que ocasionou um vazamento de cerca de 49m³ de óleo diesel, *poluindo o solo a água subterrânea e o corpo d'água formador do Rio Sesmária, que desagua no rio Paraíba do Sul, em níveis tais que impediu seu uso, tornando necessária a interrupção do abastecimento público de água da população de Porto real e Quatis, ambos do Estado do Rio de Janeiro.*

3. O evento foi comunicado à CETESB no dia 06.05.2013, às 14:36 (Comunicado CETESB –OSRIO, fls. 06), oportunidade em que foi lavrado o auto de inspeção nº 1086883 (fls.02/04) e Relatório Fotográfico (fls. 07/14).

4. Posteriormente, dando continuidade as ações de remediação e controle, realizaram-se diversas vistorias relatadas nos Autos de Inspeção nº 1086884 de 07.05.2013 (fls. 15/16); nº 1086886 de 08/09.05.2013



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

(fls. 17/18); nº 1497289 de 10.05.2013 e respectivo relatório complementar (fl. 20 e 60/63); nº 1497323 de 11.05.2013 (fl. 21); nº 1497325 de 13.05.2013 (fl. 23); nº 1497327 de 14.05.2013 (fl. 27); nº 1515569 e Relatório Fotográfico de 10.05.2013 (fls. 28/35).

5. A CETESB elaborou um Relatório de Emergência Química (fls. 36/40) e a TRANSPETRO um plano de ação pós emergência (41/50 e 211/216), um relatório das ações de contenção e remediação emergencial (272/543) e um relatório das atividades de consultoria veterinária (fls. 548/630).

6. Foi proposta de aplicação da penalidade de multa (fl. 58) e elaborado Relatório de Vistoria (fls. 64/78) e Relatório Complementar (fls. 79/98).

7. A Prefeitura Municipal de Porto Real comunicou a suspensão do abastecimento de água pela – Ofício nº 017/2013 – SMMASUDC (fl. 119).

8. Ainda, a CETESB elaborou o Relatório de Atendimento à Acidente nº 005/2013-CJR (fls. 120/123) e o Relatório de Vistoria – RV 030/2013 (fls. 124/139).

9. Lavrou-se Auto de Infração e Imposição de Multa – AIIPM



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

41000466, que considerou a TRANSPETRO como incurso nas penalidades do artigo 61, c.c., inciso III, do artigo 62, ambos do Decreto 6.514/2008 por *causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade* (fls. 143/144).

10. Ato contínuo, a TRANSPETRO ofereceu impugnação ao auto de infração (fls. 223/243), que restou indeferida, nos termos do parecer PJ n° 993/2013, encampado pelo despacho do Sr. Gerente do Departamento de Gestão (fl. 639).

11. Contra essa decisão foi interposto pedido de reconsideração (fls. 645/667), que restou desprovido, nos termos do parecer PJ n° 624/2014/PJM (fls. 674/681), cujas razões foram encampadas pelo Decisão de Diretoria- Despacho n° 166/14/C (fl. 682).

12. Inconformada vem a recorrente, por meio do presente recurso especial, deduzir os seguintes pedidos, a saber:

- A)** *Seja declarada a nulidade do Auto de Infração n° 41000466, pois:*
- (i) a responsabilidade administrativa é subjetiva e, ainda que objetiva fosse, há que se considerar o rompimento do nexo causal por fato de 3°;*
 - (ii) a legislação do Estado de São Paulo tem preferência em relação ao tipo administrativo inculcado no artigo 61, c.c. inciso III, do artigo 62, ambos do Decreto 6.514/2008;*
 - (iii) não foi observada a*



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

exigência de laudo técnico para a mensuração da extensão do dano ambiental, nos termos do artigo 61 do Decreto Federal nº 6.514/08.

- B)** *Seja anulado o mencionado auto de infração e, se for o caso, seja aplicado o valor permitido previsto na legislação do Estado de São Paulo*
- C)** *Seja convertida em serviços de melhoria e recomposição do meio ambiente, na forma já implementada pela TRANSPETRO de acordo com as orientações do próprio órgão ambiental e com base na valoração das medidas;*
- D)** *Alternativamente, que sejam reconhecidas as circunstâncias atenuantes em favor da recorrente e/ou determinada redução da multa imposta no percentual de 90% (noventa por cento) em virtude das medidas assumidas e executadas pela recorrente.*

13. Eis o relato do essencial.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

MOTIVAÇÃO

a) Da admissibilidade.

14. De proêmio, verifica-se a **tempestividade** e o **cabimento** do presente recurso especial, nos termos do inciso I, e do § 1º do artigo 3º do Decreto Estadual nº 55.087/09¹, respectivamente, c.c., artigo 19 do Decreto Estadual nº 60.342/14², circunstâncias que recomendam o seu conhecimento.

15. Com efeito, a quantia de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) **supera o valor de 7.500 UFESPs** e o presente recurso especial foi

¹ Art. 3º, Decreto Estadual nº 55.087/09.

Nos procedimentos referentes a auto de infração por desrespeito à legislação ambiental, caberá recurso especial ao CONSEMA nas seguintes hipóteses:

I - decisões proferidas em grau de recurso pelas autoridades ou órgãos do SEAQUA relativas a penalidades de multa de valor superior a 7.500 (sete mil e quinhentas) UFESP's;

II - aplicação da pena de interdição.

§ 1º - O recurso especial será interposto no prazo de 10 (dez) dias, contados da data da publicação ou notificação da decisão, e será dirigido à autoridade ou órgão prolator da decisão que, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhará o recurso devidamente instruído ao CONSEMA.

² Art. 19, Decreto Estadual nº 60.342/14: *Da decisão da Comissão de Julgamento de Autos de Infração Ambiental não caberá recurso, ressalvado o disposto na Lei nº 13.507, de 23 de abril de 2009, e no Decreto nº 55.087, de 27 de novembro de 2009*



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

interposto em 27.08.2013, ou seja, no décimo dia do prazo recursal, contado a partir do primeiro dia útil subsequente ao recebimento da notificação da decisão de diretoria Despacho nº 166/14/C, em 15/08/2014 (fl. 687).

b) Do mérito.

16. No mérito, todavia, o recurso não merece provimento.

17. Da responsabilidade administrativa objetiva – teoria do Risco Integral. Não procedem os argumentos da recorrente no sentido de que a responsabilidade administrativa com a aplicação a penalidade de multa não poderia prescindir da caracterização de negligência ou dolo, nos termos do §2º, do artigo 3º da Lei 9.605/98.

18. Isso porque, o dispositivo em comento deve ser interpretado à luz do disposto no artigo 70 da Lei 9.605/98, c.c. o § 1º, do art. 14 da Lei 6.398/81, que estabelecem, como regra geral, a responsabilidade administrativa de cunho objetivo, na medida em que dispõem:

Art. 70 da Lei 9.605/98. Considera-se infração administrativa



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Art. 14 da Lei 6.398/81. Sem 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

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, 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. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. (g.n)

19. O Superior Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de se manifestar por diversas vezes sobre o tema, atestando que a responsabilidade administrativa em matéria ambiental é objetiva. É o que se extrai, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. QUEIMADA. MULTA ADMINISTRATIVA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ART. 14, §1º, DA LEI N. 6.398/1981. DANO AO MEIO AMBIENTE. NEXO CAUSAL. VERIFICAÇÃO. REEXAME DE PROVA. SÚMULA N.7/STJ.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

1. A responsabilidade é objetiva; dispensa-se, portanto, a comprovação de culpa, entretanto há de se constar o nexo causal entre ação ou omissão e o dano causado, para configura a responsabilidade.

2. A Corte de origem, com espeque no contexto fático dos autos, afastou a multa administrativa. Incidência da Súmula 7/STJ.

Agravo regimental improvido.

(AgR no AREsp 165.201/MT, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/06/2012, DJe 02/06/2012) (g.n)

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL AMBIENTAL. DANO AMBIENTAL. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO. CANA-DE-AÇÚCAR. QUEIMADA. MULTA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO INATACADO. SÚMULA 283/STF.

1. É inviável o agravo que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada. Incidência, por analogia, da Súmula 182 do STJ.

2. Nas razões de agravo regimental, a agravante furtou-se em rebater o fundamento central da decisão agravada, a incidência da Súmula 283/STF.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 186235/SP, Rel. Min. Humberto AMrtins, SEGUNDA TURMA, J. 11/12/2012, DJe 18/12/12)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

ESPECIAL. DIVERGÊNCIA NÃO DEMONSTRADA. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL.

DERRAMENTO DE ÓLEO DE EMBARCAÇÃO DA PETROBRÁS. CERCEAMENTO DE DEFESA. REEXAME DE MATÉRIA PROBATÓRIA. SÚMULA 07/STJ. **COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE PARA IMPOR SANÇÕES. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. LEGITIMIDADE DA EXAÇÃO.**

14. Dessarte, "(...) O meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é direito de todos, protegido pela própria Constituição Federal, cujo art. 225 o considera "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida". (...) Além das medidas protetivas e preservativas previstas no § 1º, incisos. I-VII do art. 225 da Constituição Federal, em seu § 3º ela trata da responsabilidade penal, administrativa e civil dos causadores de dano ao meio ambiente, ao dispor: "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". **Neste ponto a Constituição recepcionou o já citado art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/81, que estabeleceu responsabilidade objetiva para os causadores de dano ao meio ambiente, nos seguintes termos: "sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade." " (grifos nossos) (Sergio Cavalieri Filho, in "Programa de Responsabilidade Civil").**

19. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido. "

(REsp 673.65/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15.09/05, DJ 26.09/05, p.214.) (g.n)



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

20. Destarte, ao contrário do que sustentou o recorrente, os incisos I e II, do §2º, do artigo 3º da Lei 9.605/98, constituem verdadeira exceção à regra geral que estabelece a responsabilidade administrativa independentemente de culpa, aplicando-se, apenas e tão somente, para a imposição da penalidade de multa simples, quando: (i) advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha; ou (ii) opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

21. Ademais, a responsabilidade administrativa ambiental é regida pela teoria do risco integral, não se admitindo a aplicação de nenhuma das excludentes de responsabilidade *“de modo que, aquele que explora a atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela, por isso descabe a invocação, pelo responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil e, portanto, irrelevante a discussão acerca da ausência de responsabilidade por culpa exclusiva de terceiro ou pela ocorrência de força maior”*.³

³Ementa: PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. JUNTADA DO VOTO VENCEDOR. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. NÃO OCORRÊNCIA DE OMISSÃO. DANO AMBIENTAL. ROMPIMENTO DO POLIDUTO "OLAPA". **TEORIA DO RISCO INTEGRAL**. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA PETROBRAS. DANOS EXTRAPATRIMONIAIS



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

22. Entrementes, o Superior Tribunal de Justiça, por meio da SEGUNDA SEÇÃO, rel. Min. Sidnei Beneti, quando do julgamento do Recurso Especial nº 1.114.398/PR4, j. 08/02/12, DJe 16.02.2012, interposto pela PETROBRAS S.A, sob a sistemática dos recursos repetitivos- at. 543-C, do CPC, firmou, em relação ao acidente ocorrido com o navio N-T Norma, a tese de que é inviável a alegação de culpa exclusiva de terceiro, ante a incidência do Princípio do Poluidor Pagador, da teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva. É o que se extrai, *in verbis*:

- c) **Inviabilidade de alegação de culpa exclusiva de terceiro, ante a responsabilidade objetiva. - A alegação de culpa exclusiva de terceiro pelo acidente em causa, com excludente de responsabilidade, deve ser afastada, ante a incidência da teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva ínsita ao dano ambiental (art. 25, §3º, da CF e do art. 14, §1º, da Lei nº6.938/1), responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador.**

3.- Recurso Especial improvido, com observação de que julgamento

CONFIGURADOS. PROIBIÇÃO DA ATIVIDADE PESQUEIRA. APLICABILIDADE, AO CASO, DAS TESES DE DIREITO FIRMADAS NO RESP 1.114.398/PR (JULGADO PELO RITO DO ART. 543-C DO CPC). INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO. (STJ, EDcl no REsp 1.346.430/PR, Rel. Min Luis Felipe Salomão, QUARTA TURMA, dj. 05/02/13, DJe 14/02/13).

4 STJ, REsp 1.114/PR, Rel. Min Luis Felipe Salomão, QUARTA TURMA, dj. 05/02/13, DJe 14/02/13.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

das teses ora firmadas via equalizar especificamente o julgamento das ações de indenização efetivamente movidas diante do acidente ocorrido com o Navio N-T Norma, no Porto de Paranaguá, no dia 18.02.01, **mas, naquilo que enceram teses gerais, aplicáveis a consequências de danos ambientais causados em outros acidentes semelhantes, serão, como natural, evidentemente considerados nos julgamentos a se realizarem. (g.n)**

23. Por outro lado, ainda que se adotasse a teoria do risco criado, a tentativa de furto que provocou o rompimento da válvula de esfera – VES 37 não tem o condão de excluir a responsabilidade da recorrente na medida em que não constituiu causa superveniente que, por si só, produziu o resultado e, portanto, não tem força suficiente para romper a relação e causalidade entre o defeito do serviço e o evento danoso.

24. Isso porque, a aplicação da excludente de responsabilidade do fato de terceiro depende, necessariamente, de que a conduta praticada pelo terceiro seja a responsável, em caráter exclusivo, para a causação do resultado, o que no presente caso não ocorreu. Neste ponto, deve-se destacar a existência de outras concausas, preexistentes e concomitantes ao evento danoso, que são de responsabilidade da recorrida e que também contribuíram para sua ocorrência.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

25. Com efeito, da análise dos autos, extrai-se a inexistência de qualquer dispositivo de contenção de vazamento entre a referida válvula e o curso d'água, a despeito deste se localizar abaixo daquela num terreno em declive, de modo que qualquer vazamento teria como destino natural de contaminação o rio Formoso, corpo d'água formador do Rio Sesmaria, que deságua no rio Paraíba do Sul (Relatório de Vistoria – RV 030/2013, fls. 124/139, em especial foto de fl. 134). Ainda, deve-se destacar que o sistema de segurança do oleoduto não foi capaz de impedir o vazamento, a despeito de ter sido detectada queda de pressão na tubulação. Tal situação caracteriza fato do serviço, que não ofereceu a segurança legitimamente esperada, de modo a impedir qualquer tipo de vazamento.

26. Vê-se, portanto, que, para além do rompimento da válvula em razão da tentativa de furto, o evento danoso também foi causado (i) pela inexistência de qualquer dispositivo de contenção entre o oleoduto e o corpo d'água contaminado e (ii) pela falha no sistema de segurança do oleoduto que não foi capaz de impedir o vazamento. Tais circunstâncias, ainda que fosse adotada a teoria do risco criado, implicam na responsabilidade da recorrente, pois o *modus operandi* com o qual a atividade foi desenvolvida também concorreu para o resultado danoso.

27. Por esses motivos, não há que se falar na aplicação da excludente de responsabilidade, pois a tentativa de furto não tem força



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

suficiente para caracterizar fato de terceiro, de modo a inviabilizar a imputação das penalidades previstas no artigo 61, c.c. inciso III, do artigo 62, ambos do Decreto 6.514/2008 à recorrente.

28. Da aplicação do tipo administrativo insculpido no artigo 61, c.c. inciso III, do artigo 62, ambos do Decreto 6.514/2008. Não procede o argumento lançado pela recorrente no sentido de que haveria a prevalência da legislação do Estado de São Paulo em relação ao tipo administrativo insculpido no artigo 61, c.c. inciso III, do artigo 62, ambos do Decreto Federal nº 6.514/2008.

29. Não há que se falar em prevalência da legislação federal sobre a estadual ou vice-versa. Não se confunde a previsão abstrata dos tipos administrativos (competência legislativa) com a autuação procedida pela Administração Pública (competência administrativa). Com efeito, ao tratar da competência legislativa em matéria ambiental a Constituição Federal outorgou à União, aos Estados e ao Distrito Federal o poder-dever de legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo, dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição, proteção ao patrimônio turístico e paisagístico, bem como responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VI, VII, VIII). No



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

âmbito da legislação concorrente, a competência da União deve limitar-se a estabelecer normas gerais, não excluindo a competência suplementar dos Estados, que podem ainda exercer competência legislativa plena, quando não editada a lei de normas gerais pela União (art. 24, §§ 1º a 3º). Aos Municípios compete suplementar as legislações nacional e estadual, naquilo que couber (art. 30, II).

30. Valendo-se do permissivo constitucional a União Federal editou lei de caráter nacional, Lei 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, regulamentada pelo Decreto Federal 6.514/2008. O Estado de São Paulo, por sua vez, valendo-se de sua competência suplementar e plena (na falta de norma geral de caráter nacional) editou a Lei Estadual nº 997/76, regulamentado pelo Decreto Estadual 8.486/76, com as alterações procedidas pelo Decreto Estadual 54.487/09.

31. Têm-se, portanto, **válidos e vigentes**, texto normativo geral de âmbito nacional e texto normativo estadual, que tipificam condutas e atividades que causem dano ao meio ambiente. Dentro desse contexto, não há que se falar na preferência da legislação estadual sobre a legislação nacional ou vice-versa, mas, sim, da especificidade de um tipo administrativo em relação ao outro, de modo que a conduta ou atividade que causou o dano esteja espelhada, da melhor maneira possível, no tipo legal que a recria.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

Preferência, diga-se de passagem, há na autuação e cobrança da multa pela autoridade do Estado de São Paulo, tendo em vista o disposto no § 3º, do art. 17, da Lei Complementar 140/11, uma vez que a válvula de onde se esvaiu o óleo diesel é licenciada pela CETESB.

32. O fato é que a atividade desenvolvida pela recorrente ocasionou um vazamento de cerca de 49m³ de óleo diesel, *poluindo o solo a água subterrânea e o corpo d'água formador do Rio Sesmaria, que desagua no rio Paraíba do Sul, em níveis tais que impediu seu uso, tornando necessária a interrupção do abastecimento público de água da população de Porto real e Quatis, ambos do Estado do Rio de Janeiro.*

33. Tais circunstâncias se amoldam, com precisão, no tipo administrativo previsto no artigo 61, c.c. inciso III, do artigo 62, ambos do Decreto Federal nº 6.514/2008, que assim dispõe, *in verbis*:

Art. 61. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da biodiversidade:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Parágrafo único. As multas e demais penalidades de que trata o caput serão aplicadas após laudo técnico elaborado pelo órgão ambiental competente, identificando a dimensão do dano decorrente da infração e em conformidade com a gradação do impacto.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

Art. 62. Incorre nas mesmas multas do art. 61 quem:

III - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade;

34. Por esse motivo, outra solução não haveria de ser adotada pela autoridade administrativa, senão enquadrar o evento danoso causado pela recorrente na descrição típica prevista no Decreto Federal nº 6.514/2008

35. Da desnecessidade de laudo técnico. Ao contrário do que foi sustentado pela recorrente, não há determinação legal que a obrigue a elaborar um laudo técnico como condição e validade para o regular procedimento administrativo de cunho sancionatório. Ao contrário do que foi afirmado exige-se, apenas e tão somente, que seja realizado um laudo de constatação do dano.

36. Providência que foi satisfeita pelos inúmeros Autos de Inspeção realizados⁵, pelos relatórios fotográficos (fls. 07/14 e 29/35), pelo Relatório de Emergência Química (fls. 36/40) e pelo Relatório de Vistoria (fls. 64/78) e Relatório Complementar (fls. 79/98), pelo Relatório de Atendimento à Acidente nº 005/2013-CJR (fls. 120/123) e o Relatório de Vistoria – RV

⁵ Auto de Inspeção nº 1086883 - fls.02/04; Autos de Inspeção nº 1086884 de 07.05.2013 - fls. 15/16; Auto de Inspeção nº 1086886 de 08/09.05.2013 - fls. 17/18; Auto de Inspeção nº 1497289 de 10.05.2013 e respectivo relatório complementar - fl. 20 e 60/63; Auto de Inspeção nº 1497323 de 11.05.2013 - fl. 21; Auto de Inspeção nº 1497325 de 13.05.2013 - fl. 23; Auto de Inspeção nº 1497327 de 14.05.2013 - fl. 27; Auto de



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

030/2013 (fls. 124/139).

37. Neste ponto é preciso destacar que o Relatório de Atendimento à Acidente nº 005/2013-CJR e o Relatório de Vistoria- RV 030/2013 (fls. 120/123 e 124/139, respectivamente) **constataram o evento danoso e foram subscritos por quatro engenheiros e um técnico**, o que é suficiente para atender o mandamento legal, afastando qualquer nulidade do procedimento administrativo. Em verdade, a questão levantada pela recorrente se atém mais a nomenclatura dada aos respectivos relatórios do que em relação à sua forma e conteúdo, que se considerados levarão à inafastável conclusão de que equivalem a um laudo de constatação.

38. Mais a mais, é importante destacar que a insurgência do recorrente não se relaciona com qualquer imprecisão no dimensionamento do dano ambiental. Pelo contrário, é incontroverso que a contaminação do corpo hídrico decorreu de vazamento do oleoduto OSRIO, fato admitido pela recorrente por meio do Comunicado CETESB –OSRIO (fls. 06), pelo plano de ação pós emergência (41/50 e 211/216), pelo relatório das ações de contenção e remediação emergencial (272/543) e pela comunicação da suspensão do abastecimento de água efetuada pela Prefeitura Municipal de Porto Real – Ofício nº 017/2013 – SMMASUDC (fl. 119).

inspeção nº 1515569 - fl. 28).



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

39. Veja-se, por outro lado, que não interessa ao tipo administrativo aplicado à hipótese quantos metros cúbicos de óleo vazaram da tubulação da recorrente, mas apenas se a atividade desenvolvida causou poluição hídrica que tornou necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade.

40. À evidência, portanto, a constatação de que a poluição hídrica, causada pela falta de contenção do vazamento do oleoduto OSRIO, tornou necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade, motivo pelo qual se mantém hígido o procedimento administrativo que culminou com a lavratura do Auto de Infração e Imposição de Multa – AIIPM 41000466, no valor de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) - fls. 143/144.

41. **Da dosimetria da pena.** O valor atribuído à penalidade de multa deve ser aquele fixado pelo preceito secundário do artigo 61 do Decreto 6.514/08, que estipula pena de multa no valor o mínimo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

42. Em verdade, há uma união indissolúvel entre o preceito primário (descrição da atividade ou conduta infracional) e o preceito secundário do tipo administrativo sancionador (descrição da sanção administrativa). É a união de ambos os preceitos que constitui o próprio tipo



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

administrativo, não se admitindo que a autoridade sancionadora, cujo mister é cumprir a lei, legisle por via indireta, aglutinando em um só, preceitos isolados de **outros textos normativos ainda vigentes**, criando o que se denominou de *lex tertia*.

43. Nesse compasso, legítimo o escalonamento proposto pela autoridade que lavrou o auto de infração, que diante da inexistência de critérios para quantificar o valor da multa devido, utilizou-se, **como paradigma interpretativo**, do procedimento previsto no Decreto Estadual 8.468/76, escalonando o valor da multa prevista em três faixas distintas a depender da gravidade da infração, nos seguintes termos:

Fazendo-se a correlação com os valores do artigo 61 do Decreto Federal 6514/2008, cujos valores variam entre 5000,00 e 50.000.000,00, teríamos três faixas de autuação, a saber:

R\$ 5.000,00 a R\$ 500.000,00, para infração considerada leve, uma vez que a relação entre o valor mínimo e máximo para esta faixa na norma estadual é de 100 vezes

R\$ 500.001,00 a 25.000.000,00 para infração grave, uma vez que esta faixa no critério estadual vai até a metade do valor admitido, e

R\$ 25.000.001,00 e 50.000.000,00 para as infrações consideradas gravíssimas.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

44. Ato contínuo considerou-se a infração administrativa como gravíssima e, portanto, passível de multa no valor de R\$ 25.000.001,00. Tal classificação levou em conta que houve contaminação do solo e da água subterrânea do terreno em que se deu o vazamento, bem como contaminação do rio Formoso que se dissipou para o rio Sesmarias, atingindo o Rio Paraíba do Sul, paralisando a captação de água para abastecimento público dos Municípios de Porto Real e Quatis (este último noticiado por meio de contato telefônico com os agentes do INEA –fls. 123), além de terem sido verificados atrasos na execução de inúmeras medidas necessárias à efetiva contenção dos resíduos oleosos pelas equipes da recorrente (fl. 140 e Registro de ocorrência química – fls. 36/40).

45. Todavia, **ainda que executadas com certo vagar**, as ações desencadeadas pela recorrente para a minimização e correção dos problemas ambientais ocasionados, como a implantação de barreiras de contenção nos rios, remoção do óleo em superfície d'água, remoção de solo, foram consideradas como atenuantes, o que propiciou um **desconto de 40% a multa imposta**, reduzindo-a para a quantia de 15.000.000,00 (quinze milhões de reais).

46. Não se verifica, portanto, nenhum vício que possa acarretar a ilegalidade da pena fixada, que adotou parâmetros razoáveis e proporcionais na quantificação do valor da multa a ser imposto, segundo as circunstâncias do



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

caso concreto.

47. Da impossibilidade de conversão da pena de multa em serviços de melhoria e recomposição do meio ambiente, na foram já implementada pela TRANSPETRO. Ao dispor sobre a possibilidade de conversão da pena de multa simples *na prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente*, o §4º do art. 72 da Lei 9.605/98, deve ser interpretado à luz do disposto no § 3º do art. 225 da Constituição Federal, que estabelece a independência entre as esferas civil, penal e administrativa, na reparação e punição do dano ambiental, nos seguintes termos, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 3º - 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.

48. Nesse esteio não se justifica a adoção no presente caso do



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

disposto no inciso I, art. 140, do Decreto Federal 6.514/086, devendo-se admitir, apenas e tão somente, a conversão da penalidade de multa simples na prestação e serviços *de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente* quando as atividades a serem desempenhadas não se confundam com aquelas que decorrerem da responsabilidade civil do degradador.

49. Por tais razões o pedido de conversão deduzido pela recorrente não deve ser deferido.

50. Da impossibilidade de redução em 90% da multa fixada. O desconto efetuado na ordem de 40 % da multa fixada se mostrou proporcional e razoável, diante da gravidade da infração e das circunstâncias do caso concreto.

51. Ainda que as ações desencadeadas pela recorrente para a minimização e correção dos problemas ambientais ocasionados, como a implantação de barreiras de contenção nos rios, remoção do óleo em superfície d'água, remoção de solo tenham sido consideradas como atenuantes, não se pode olvidar que se imputou a recorrente infração gravíssima.

⁶Art. 140. São considerados serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente:
I - execução de obras ou atividades de recuperação de danos decorrentes da própria infração;



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

52. Há que se destacar que a tentativa de furto não constitui fato extraordinário e imprevisível no desempenho da atividade da recorrente que deve atuar objetivamente para que sua atividade não cause nenhum dano ambiental. Nesse aspecto, cumpre colacionar *(i)* a inexistência de qualquer dispositivo de contenção de vazamento entre a referida válvula e o curso d'água, a despeito do relevo em declive no sentido da válvula para o corpo hidríco; *(ii)* a falha no sistema de segurança do oleoduto que não foi capaz de impedir o vazamento, a despeito de ter sido detectada queda de pressão na tubulação *(iii)* a comunicação tardia da recorrente à CETESB que foi o último órgão oficial a ser avisado do incidente (Comunicado CETESB –OSRIO, fls. 06 e auto de inspeção n° 1086883 fls.02/04); *(iv)* os atrasos na execução de inúmeras medidas necessárias à efetiva contenção dos resíduos oleosos pelas equipes da recorrente (fl. 140 e Registro de ocorrência química – fls. 36/40).

53. Todos esses fatos, considerados em seu conjunto, demonstram a inviabilidade de se conceder um desconto de 90% sobre o total da multa consolidada, cujo desconto deve se manter no patamar de 40%, tendo em vista as circunstâncias do caso concreto.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

CONCLUSÃO

54. Diante do exposto, submete-se o presente relatório à deliberação do egrégio Plenário do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, **com a proposta de conhecimento do recurso especial interposto e de seu desprovemento**, pelos fundamentos de fato e de direito expostos.

São Paulo, 03 de novembro de 2014.

RODRIGO LEVKOVICZ

Conselheiro – Representante da PGE/SP



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE -
CONSEMA

III – ENTENDIMENTO DIVERGENTE

A Conselheira Maria Cristina de Oliveira Lima Murgel, representante da FIESP, manifestou-se pelo provimento do recurso especial, solicitando o registro de seu entendimento divergente pelos seguintes motivos: a responsabilidade administrativa em matéria ambiental, para efeito de aplicação de multa, é subjetiva e não ficou configurada a culpa da autuada e nem a caracterização do nexo causal; não restou comprovada falha de dispositivos de segurança; não ficou claro se o licenciamento ambiental do empreendimento fixou exigências de implantação de dispositivo de contenção de vazamento; não ficou claro no processo administrativo o critério para aplicação da penalidade de multa valendo-se da legislação federal em detrimento da legislação estadual; há dúvida sobre a competência administrativa da CETESB para a aplicação da multa, tendo em vista que a interrupção do abastecimento público de água, que ensejou a aplicação da pena, teria ocorrido em outro Estado.

São Paulo, 05 de novembro de 2014.

Original Devidamente
Assinado

RODRIGO LEVKOVICZ

Conselheiro – Representante da PGE/SP

Relator