

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 290
em 09 / 09 / 12 

EMENTA Nº 11.600

Extensão subjetiva da responsabilidade por infração ambiental praticada por empresa jurídica contratada para executar um projeto. Irregularidade cometida quando da sua execução. Responsabilidade administrativa indireta do contratante pela conduta do contratado, quando este executa o projeto em nome daquele. Previsão expressa do art. 3º, *caput*, da Lei federal nº 9.605/98. Impossibilidade de responsabilizar, pela conduta do infrator direto, pessoas que, embora tenham alguma relação com o projeto, não possam ser consideradas como 'representadas' pelo infrator direto que o executa: exemplos do patrocinador, locador, financiador ou fornecedor. Na sistemática da Lei federal nº 9.605/98 e do Decreto federal nº 3.179/99, as sanções administrativas ambientais não são solidárias, devendo ser individualizadas para cada pessoa considerada infratora, observando-se os critérios legais. Já a obrigação de reparar o dano causado é solidária, nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, de forma que o seu cumprimento por qualquer dos infratores beneficia a todos.

INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO DOS LOGISTAS DA OSCAR FREIRE

ASSUNTO : Pedido de revisão de infração administrativa ambiental.

Informação nº 551/2012 – PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Assessoria Jurídico-Consultiva
Senhora Procuradora Assessora Chefe

Trata-se de processo administrativo de fiscalização e sanção ambiental, movido em face da Associação interessada, por lesões provocadas em exemplares arbóreos protegidos, nos termos do auto de infração

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 291
em 09/09/12 

de fls. 2. Conforme relatos de fls. 4/5 e 10/13, a Associação foi autorizada pela Municipalidade a executar a decoração natalina na Rua Oscar Freire e redondezas e, para tal finalidade, teria contratado a AGÊNCIA F PUBLICIDADE LTDA.. Ocorre que, como constatado no relatório de vistoria de fls. 10 e ss., a referida executora utilizou pregos para fixação dos adornos nas árvores, causando lesões. Assim, foram lavrados autos de infração tanto para a agência executora, quanto para a associação interessada e para a instituição financeira patrocinadora do evento (American Express).

Na defesa de fls. 19/51, a Associação alega que, com patrocínio do BANCO AMERICAN EXPRESS S/A, contratou a empresa OGILVYONE BRASIL COMUNICAÇÕES LTDA. para o desenvolvimento do projeto de decoração da Rua Oscar Freire e redondezas. Esta, por sua vez, subcontratou a empresa AGÊNCIA F PUBLICIDADE LTDA para implementá-la. Aduz que, tão logo soube da irregularidade, tomou providencias, instando a executora do projeto a retirar os pregos e tratar dos exemplares arbóreos, no intuito de evitar a ocorrência de danos. Daí, aponta diversas supostas nulidades no auto de infração: incompetência do Município para aplicar a sanção, lastreada em legislação federal; ilegitimidade da Associação para ser responsabilizada pela infração; falta de imposição de prévia penalidade de advertência; inoocorrência de danos às árvores; ausência de solidariedade entre os infratores; impossibilidade de imposição de autos de infração distintos a três pessoas pelo mesmo fato; ausência de culpa da Associação na prática da infração e de nexos causal entre a sua conduta e a conduta irregular; e desproporcionalidade do valor da multa proposta.

As alegações foram rebatidas por SVMA/DECONT às fls. 72/83, o que levou ao não provimento da defesa, conforme despacho de fls. 84. A Associação valeu-se, ainda, de recurso administrativo, aduzindo argumentos semelhantes aos antes esposados, mas também não obteve sucesso, conforme despacho de fls. 165.

Paralelamente, nos autos do processo administrativo 2005-0.330.575-4, que cuida da documentação da infração cometida pela AGÊNCIA F, foi proposto, pela mesma, Termo de Ajustamento de Conduta, o qual foi aceito por SVMA. A proponente assumia integral responsabilidade pela

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 292

em 09/09/11

[Handwritten signature]
CRIBIANE AULINO DA S.
AUXÍLIAR DE SERVIÇOS
GABINETE

infração e requeria a reunião das três autuações e o depósito de multa única de R\$ 50.000,00, extinguindo-se as multas contra a Associação e contra a instituição financeira, objeto destes autos e de outro (fls. 167/168). Afirma, a Agência, que, ao aceitar o TAC proposto, a Secretaria também aceitou as condições colocadas para sua celebração, de forma que todas as autuações deveriam ser canceladas (fls. 192/195).

A d. assessoria jurídica de SVMA, no encaminhamento de fls. 175/176, entendeu que o fato da Agência ter assumido a responsabilidade pelos fatos não bastaria, por si só, para eximir a Associação de qualquer responsabilidade. Nada obstante, seria necessário averiguar, na aplicação da multa e na sua dosagem, em que medida a Associação teria concorrido para a infração, levando-se em conta as suas circunstâncias.

Apesar do teor do encaminhamento de SVMA/AJ, foi aplicada a multa de fls. 182, sem qualquer consideração às questões ventiladas pela assessoria jurídica.

A aplicação de multa à Associação levou à petição conjunta de fls. 199 e ss., da interessada e da Agência, na qual reiteraram a alegação de impossibilidade de aplicação de qualquer penalidade à primeira, diante da aceitação, por SVMA, do TAC proposto pela Agência, e do seu cumprimento por esta. A manifestação foi novamente reiterada às fls. 262/275.

A d. assessoria jurídica da pasta interessada, então, após lembrar que esta Procuradoria Geral, na recente Informação nº 453/2011 PGM.AJC, concluiu pela responsabilidade subjetiva no caso de infrações ambientais, encaminha-nos o presente questionando sobre: (i) a extensão da responsabilidade das pessoas multadas; (ii) a dosagem da sanção e a possibilidade de reconhecimento de solidariedade entre os infratores; (iii) a possibilidade de reconhecimento de solidariedade entre os infratores para a recuperação ambiental; (iv) a influência do reconhecimento da múltipla responsabilidade sobre a celebração e cumprimento do TAC, na hipótese de um dos responsáveis celebrá-lo isoladamente.

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 299

em 09/09/12 *(Assinatura)*

CRISTIANE ADELINO DE OLIVEIRA
ADVOGADO GERAL DO MUNICÍPIO
PPM - AJO

Percebe-se que todas as infrações autuadas são comissivas, e de nenhuma delas o proprietário participou. Assim, a responsabilização do proprietário por eventual omissão dependeria de integração legislativa neste sentido. É o que se denomina 'capacidade infratora'.³

O referido parecer, segundo temos notícia, não foi objeto de apreciação definitiva por SNJ, que solicitou prévia manifestação de SVMA sobre a questão. Em consulta recente, verificamos que o processo no bojo do qual a manifestação foi exarada permanece em SVMA.

Nada obstante, não cremos haver óbice no prosseguimento da análise da questão que nos é agora submetida, na medida em que também esta Informação será levada ao crivo de SNJ.

2. A questão central neste processo, assim como naquele, é a responsabilidade por infrações ambientais. Os fatos, porém, são diversos e, ainda que mantidas as mesmas premissas, justificam uma conclusão diferente da alcançada naquele feito que nos fora anteriormente encaminhado.

Segundo documentado e relatado neste processo, três pessoas foram autuadas pela infração ambiental: a Associação que obteve autorização para realizar a decoração natalina na via pública; a Agência que a executou, utilizando pregos para fixação nas árvores; e a Instituição Financeira que patrocinou o projeto.

O caso em questão trata de irregularidade na execução do projeto. Pelo que foi alegado pela Associação interessada, esta contratou a elaboração e execução de um projeto de decoração natalina no espaço público. A execução foi subcontratada e encarregada à Agência, que efetuou o serviço.

³ Trata-se de conceito muito utilizado na doutrina espanhola e, dentre nós, utilizada por Fábio Medina Osório, para quem a exigência da "capacidade infratora" é "decorrência lógica de um sistema que consagra responsabilidades", não se admitindo que "inexista uma capacidade infratora delimitada normativamente". É, em suma, "uma capacidade legal ou normativa que o agente deve ostentar para ser devidamente enquadrado na lei repressora" (*Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: RT, 2005, p. 424).

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 295

em 09/09/12


CRISTIANE ADLUNGUE DA SILVA
ACGP - RP 738.016 7 00
P. M. - A. J. P.

Não sabemos se o projeto desenvolvido pela intermediária (OGILVYONE) disciplinava a forma de fixação da decoração – ou seja, se a Agência cumpriu o projeto exatamente como desenvolvido, ou se houve erro na sua execução. De qualquer modo, tal questão teria relevância apenas *interpartes*, pois, para a avaliação da responsabilidade administrativa da pessoa que cometeu a infração, é indiferente se irregularidade já era contemplada no plano cuja execução lhe foi transferida.

Assim, não restam muitas dúvidas quanto à responsabilidade da Agência, na medida em que foi ela quem, diretamente, executou a conduta infracional, ainda que tivesse sido a pedido de outrem.

Quanto à Associação interessada, deve ser reconhecida sua responsabilidade indireta, em razão do que dispõe o art. 3º, *caput*, e art. 70 da Lei federal nº 9.605/98 c/c art. 3º, IV, da Lei federal nº 6.938/81, *verbis* (todos grifos nossos):

Lei 6.938/81

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

Lei 9.605/98

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

O *caput* do art. 3º da Lei federal 9.605/98 imputa responsabilidade administrativa às pessoas jurídicas pela decisão e pela

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 296

em 09 / 09 / 12



CRISTIANE ANSELUNQUE DA SILVA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO

conduta de seu representante legal ou contratual, quando culminarem em infração ambiental.

No caso em análise, indiscutível a natureza da Agência como representante contratual da Associação – ainda que tenha sido subcontratada por meio de empresa intermediária. Ao efetuar a intervenção nas árvores, a Agência agia **em nome da Associação**, para a Associação. Portanto, esta tem responsabilidade **indireta** pelo fato.

Na medida em que a Lei imputa ao contratante uma responsabilidade por atos do contratado, na execução do objeto do ajuste, cabe ao primeiro cercar-se de cautelas para evitar que o segundo cause algum dano ambiental ao executar a atividade delegada. Se não o faz, omite-se e, assim, também comete infração ambiental, nos termos do art. 70 da Lei federal nº 9.605/98.

O fato da conduta infracional não ter sido previamente ajustada entre a executora e a Associação, em nome de quem a executora atuava, só será relevante para dosimetria da penalidade imposta à Associação, mas não exclui a sua responsabilidade, que deflui dos dispositivos legais supramencionados.

Para concluir, entendemos que, nos casos de irregularidades ambientais praticadas no curso da execução de um contrato, o contratante é responsável pela conduta do contratado, ainda que o objeto do ajuste não envolva expressa e especificamente a prática do ato infracional, e ainda que tenha havido erro na execução do projeto, imputável apenas ao contratado.

Tais conclusões não são contraditórias com aquelas a que chegamos na Informação nº 453/2011 PGM.AJC: pelo contrário, nos valem das mesmas premissas. Na hipótese anterior, tratavam-se de atos infracionais praticados por invasores, após esbulho possessório. Os invasores não agiam, obviamente, em nome do proprietário do imóvel – não eram seus representantes legais ou contratuais.

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 297
em 09/09/12 
CRISTIANE APARECIDA DA SILVA
ADVOGADA GERAL DO MUNICÍPIO
PUM - AOC

Naquele caso, salientamos a inexistência de 'capacidade infratora' do proprietário. A responsabilização do proprietário ou de qualquer outra pessoa que não comete diretamente a infração, por eventual omissão, depende de integração legislativa neste sentido – ou, dito de outro modo, depende de norma expressa atribuindo ao terceiro responsabilidade pelo fato (atribuindo a este terceiro, conseqüentemente, a obrigação de fiscalizar e evitar a prática da infração, sob pena de sanção administrativa). E inexistia, como inexistia, norma legal que atribua responsabilidade objetiva ao proprietário por quaisquer infrações ambientais cometidas no seu imóvel.

Diferentemente, na hipótese que tratamos neste processo, há norma expressa atribuindo responsabilidade ao contratante por atos praticados pelo contratado na execução do ajuste – e não há notícia de que tal norma tenha sido declarada inconstitucional em controle difuso ou concentrado de constitucionalidade. Há, portanto, 'capacidade infratora' do contratante.

Obviamente, não será qualquer contrato que atrairá a responsabilidade do contratante por conduta do contratado. A conduta irregular do contratado há que ser tomada na execução do ajuste, para as finalidades ajustadas. Portanto, contratos de financiamento, seguro, locação, fornecimento, etc., não fazem emergir a responsabilidade do financiador, segurador, locador ou fornecedor pela conduta do infrator direto já que, nestes casos, o infrator não atua em nome destas pessoas, como seu representante contratual.

Daí porque não entendemos possível responsabilizar a instituição financeira pela infração, eis que funcionou como mera patrocinadora do evento. Não foi ela quem executou ou quem contratou a execução do projeto – apenas forneceu as condições financeiras necessárias para que acontecesse.

Se adotarmos o entendimento de DECONT a respeito da responsabilidade dos financiadores ou patrocinadores, a cada acidente ambiental o órgão competente teria obrigatoriamente que verificar se o projeto foi patrocinado ou financiado por alguém e, caso positivo, autuá-lo. Tratando-se de um grande projeto de infraestrutura, possivelmente teria que multar o BNDES

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 298
em 09/04/12 

COORDENADORIA DE NEGÓCIOS JURÍDICOS
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO
CAMPUS I - RUA DO BOM FIM, 100 - JARDIM PAULISTA
CAMPUS II - RUA DO BOM FIM, 100 - JARDIM PAULISTA

ou a CAIXA. Além das dificuldades óbvias, de ordem prática, o histórico dos processos de fiscalização não evidenciam que, em casos anteriores, o órgão ambiental tenha averiguado a existência de financiamento ou patrocínio.

3. A terceira questão diz respeito à possibilidade de aplicação de três multas distintas aos infratores pelo mesmo fato ou à existência de responsabilidade solidária entre estes.

Nos termos do art. 265 do Código Civil (que, a nosso ver, funciona como verdadeira cláusula geral, aplicável a todos os ramos do direito), a *“solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes”*.

A Lei federal nº 9.605/98, que disciplina as infrações ao meio ambiente, não prevê solidariedade entre os infratores. E não o faz porque adota uma sistemática diversa, mais próxima do direito penal, na qual cada pessoa considerada ‘infratora’ responde pelo ato na medida da sua participação na prática da conduta. Assim, tal como no direito penal, cada um responde isoladamente, e não solidariamente, pela infração. A responsabilidade sancionadora ambiental é disjuntiva.

Esta sistemática – que nada tem de ilegal ou inconstitucional – privilegia a responsabilidade pessoal do agente, possibilitando sanções diversas tendo em vista as circunstâncias pessoais do infrator, o que não seria possível se fosse prevista a solidariedade.

Assim, é possível a aplicação de mais de uma multa por uma mesma conduta, caso outras pessoas tenham participado ou contribuído para esta, direta ou indiretamente, comissiva ou omissivamente. Aliás, a rigor, não há só uma infração, mas tantas infrações quanto forem as pessoas passíveis de responsabilização legal. A pessoa que tem o dever legal de evitar a prática da infração, ao omitir-se, pratica ele próprio uma infração –

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 299

em 04 / 04 / 12 
CRISTIANE ADELINQUE DA SILVA
ADMP - RP 0550187 00
POM - APT

ainda que a configuração de tal infração dependa (tenha como pressuposto) de uma outra conduta infracional praticada pelo executor direto⁴.

4. Como deixamos antever no item *supra*, o mérito da responsabilização individual, não solidária, prevista na legislação, é a possibilidade de dosagem individual da sanção. O Decreto federal nº 3.179/99 (atualmente revogado), utilizado para aplicação das multas, prevê:

Art. 6º O agente autuante, ao lavrar o auto-de-infração, indicará a multa prevista para a conduta, bem como, se for o caso, as demais sanções estabelecidas neste Decreto, observando:

I - a gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II - os antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e

III - a situação econômica do infrator.

Art. 7º A autoridade competente deve, de ofício ou mediante provocação, independentemente do recolhimento da multa aplicada, majorar, manter ou minorar o seu valor, respeitados os limites estabelecidos nos artigos infringidos, observando os incisos do artigo anterior.

Parágrafo único. A autoridade competente, ao analisar o processo administrativo de auto-de-infração, observará, no que couber, o disposto nos arts. 14 e 15 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998⁵.

Portanto, o comando legal volta-se à **necessidade de verificação de circunstâncias pessoais do infrator e da conduta por ele praticada para a dosimetria da sanção** – ou, dito de outra forma, para o **cálculo do valor da multa**, quando aplicável tal modalidade de sanção⁶. Por

⁴ Como lembram Edis Milaré e Flávia Tavares Rocha Loures, “na esfera administrativa, porém, a infração é caracterizada não pela ocorrência de um dano, mas pela inobservância de regras jurídicas, de que podem ou não resultar conseqüências prejudiciais ao ambiente” (*Responsabilidade Administrativa em Matéria Ambiental in PURVIN DE FIGUEIREDO, Guilherme José (Coord.). Direito ambiental em Debate. Vol. 2. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 152*).

⁵ Tais dispositivos prevêm circunstâncias agravantes e atenuantes da pena.

⁶ É este também o entendimento de Flávio Dino de Castro e Costa, que, ao comentar o art. 72 da Lei 9.605, afirma “a necessidade de haver a individualização das penas impostas, respeitando-se a necessária proporcionalidade entre a conduta ilícita e a medida repressiva

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Folha de informação nº 300

Do PA nº 2005-0.330.583-5

em 04 / 09 / 12 
CRISTIANE ALBUQUERQUE DA SILVA
CONS. RE. 100.010 7 00
PRM - AJC

isso, julgamos correto o encaminhamento de fls. 176/176 da d. assessoria jurídica de SVMA, quando ponderou sobre a necessidade de análise, pelo órgão atuante, das condições previstas nos arts. 6º e 7º, *caput* e par. único, do Decreto federal nº 3.179/99.

Se a conduta praticada pelo contratante não foi tão grave quanto a praticada pelo executor direto; se os antecedentes são diversos; se a situação econômica é manifestamente desproporcional; não se justificaria aplicação de multa em montante idêntico. Se quanto às demais circunstâncias legais não podemos fazer juízo de valor, por falta de elementos, quanto à gravidade da conduta podemos, desde logo, verificar que, evidentemente, a do executor direto foi bem mais grave do que a do contratante, pois foi do primeiro a decisão a respeito da afixação dos pregos nas árvores, como ele próprio assume.

5. A segunda parte da consulta formulada diz respeito à **reparação do dano**. A Lei federal nº 6.938/81 (art. 4º, VII⁷, e 14, §1º⁸) atribui tal responsabilidade ao poluidor, indistintamente.

Trata-se de obrigação indivisível, nos termos da lei, razão pela qual todos são responsáveis, independentemente de culpa, pela reparação integral do dano. A sistemática legal da reparação do dano é diversa da sancionatória – exatamente por independer da avaliação de culpa, também independe da avaliação da gravidade da conduta.

utilizada" (Crimes e Infrações Administrativas Ambientais: comentários à Lei nº 9.605/98. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 343).

⁷ "Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

(...)

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos."

⁸ "§ 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."

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 301
em 04/04/12 

O **Superior Tribunal de Justiça** tem jurisprudência pacífica no sentido de que a responsabilidade pela reparação do dano ambiental é solidária, na medida e que a Lei a imputa a todos os considerados poluidores, indistintamente, o que leva à possibilidade do Poder Público demandar qualquer um deles para o cumprimento da obrigação. Neste sentido, vale transcrever parte da ementa do julgamento do REsp 880160/RJ⁹:

"AMBIENTAL. DRENAGEM DE BREJO. DANO AO MEIO AMBIENTE. ATIVIDADE DEGRADANTE INICIADA PELO PODER PÚBLICO E CONTINUADA PELA PARTE RECORRIDA. NULIDADE DA SENTENÇA. PARTE DOS AGENTES POLUIDORES QUE NÃO PARTICIPARAM FEITO. INOCORRÊNCIA DE VÍCIOS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. SOLIDARIEDADE PELA REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL. IMPOSSIBILIDADE DE SEPARAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES NO TEMPO PARA FINS DE CONDENAÇÃO EM OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DO NICHOS). ABRANGÊNCIA DO CONCEITO DE "POLUIDOR" ADOTADO PELA LEI N. 6.938/81. DIVISÃO DOS CUSTOS ENTRE OS POLUIDORES QUE DEVE SER APURADO EM OUTRA SEDE.

1. Na origem, cuida-se de ação civil pública intentada em face de usina por ter ficado constatado que a empresa levava a cabo a drenagem de reservatório natural de localidade do interior do Rio de Janeiro conhecida como "Brejo Lameiro". Sentença e acórdão que entenderam pela improcedência dos pedidos do Parquet em razão de a atividade de drenagem ter sido iniciada pelo Poder Público e apenas continuada pela empresa ora recorrida.

*2. Preliminar levantada pelo MPF em seu parecer - nulidade da sentença em razão da necessidade de integração da lide pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento - DNOS, extinto órgão federal, ou por quem lhe faça as vezes -, rejeitada, pois é **pacífica a jurisprudência desta Corte Superior no sentido de que, mesmo na existência de múltiplos agentes poluidores, não existe obrigatoriedade na formação do litisconsórcio, uma vez que a responsabilidade entre eles é solidária pela reparação integral do dano ambiental (possibilidade se demandar de qualquer um deles, isoladamente ou em conjunto, pelo todo). Precedente.***

3. Também é remansosa a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça pela impossibilidade de que

⁹ STJ; T2; Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES; j. em 4/5/2010.

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 302

em 09/09/12  ALBUQUERQUE DA SILVA
PROCURADOR GERAL

qualquer dos envolvidos alegue, como forma de se isentar do dever de reparação, a não-contribuição direta e própria para o dano ambiental, considerando justamente que a degradação ambiental impõe, entre aqueles que para ela concorrem, a solidariedade da reparação integral do dano.

Portanto, diante do acima exposto e da jurisprudência pacífica do STJ, entendemos que é de se acolher referido entendimento: a responsabilidade pela reparação do dano ambiental é objetiva e solidária.

6. Podemos diferenciar a reparação do dano, que é medida que se impõe solidariamente a todos aqueles que possam ser considerados poluidores, da prestação de serviços voltados ao equilíbrio ambiental, a que alude o §4º do art. 72 da Lei federal nº 9.605¹⁰ e o §1º do art. 10 do Decreto municipal nº 42.833/03¹¹, que são condicionantes para substituição da execução da multa administrativa e não necessariamente se confundem com a reparação¹².

Quando falamos em reparação do dano, não há como se individualizar a responsabilidade de cada infrator. Apesar de serem várias as condutas infracionais, uma de cada infrator, o dano gerado, para fins de reparação, é único. **Portanto, se um dos infratores, espontaneamente ou em cumprimento a Termo de Ajustamento de Conduta, repara a lesão gerada, não há possibilidade lógica, em nossa opinião, de obrigar os demais à obrigação já cumprida. Aquele que cumpriu a obrigação beneficia a todos – tal como em qualquer obrigação solidária.**

Por outro lado, as condicionantes para substituição da penalidade que não envolvam estritamente a reparação do dano podem ser distribuídas entre os infratores, de acordo com a conduta de cada um.

¹⁰ “§ 4º. A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.”

¹¹ “§ 1º. A multa simples poderá ser convertida, a requerimento do infrator, em serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, mediante formalização de Termo de Ajustamento de Conduta, em conformidade com o disposto no artigo 15 e seguintes deste decreto.”

¹² O Termo de Ajustamento de Conduta pode prever, além da reparação do dano, outras condicionantes para substituição da multa aplicada.

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 303
em 09 / 09 / 12 

Portanto, há três possibilidades:

(1) a Administração entende que, devido à complexidade da reparação do dano, sua execução seria suficiente como obrigação contraposta no TAC. Assim, ainda que apenas um dos infratores o celebre, caso o cumpra devidamente e pague as autuações com valor reduzido, as dívidas ficarão extintas. Não interessa, assim, a pessoa que cumpre a obrigação de reparação ambiental e que paga a(s) multa(s) com valor reduzido – a(s) multa(s) imposta(s) deve(m) ser extinta(s);

(2) a Administração entende que, para a extinção da penalidade, é necessária não somente a reparação do dano, como ainda o cumprimento de certas condicionantes. Devem, assim, ser propostas as condicionantes para cada um.

(2.1) Se todos os infratores são signatários do TAC, não há muita dificuldade em verificar que o cumprimento de todas as obrigações impostas (condicionantes somadas à reparação), somadas ao pagamento das multas pelo valor reduzido, excluirão as penalidades anteriormente aplicadas.

(2.2) Se apenas um ou alguns dos infratores são signatários do TAC, há que ficar claro se eles estão assumindo, além da obrigação de reparar o dano, as condicionantes propostas para todos os infratores, o que teria o condão de beneficiar também quem não foi signatário do TAC, se for paga a penalidade pelo valor reduzido.

Em suma, se as obrigações impostas pelo Poder Público forem integralmente cumpridas por algum ou alguns dos infratores em sede de TAC, aqueles que não foram dele signatários serão necessariamente beneficiados, bastando, para isto, pagar o valor da multa com a redução legal.

Se algum (ou alguns) dos infratores não cumprir integralmente as obrigações, ou apenas cumprir as condicionantes que lhe dizem respeito (ou seja, não assumir a obrigação de cumprir as condicionantes propostas para os demais), os demais infratores poderão celebrar o TAC

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 304

em 04/09/12  **UNINGUE DA SILVA**
ADVOGADO Nº 738.616 T.00
PGM - AJC

apenas para se comprometerem com as obrigações remanescentes ou com as condicionantes que lhe dizem respeito.

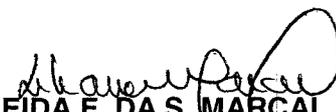
Esta é a nossa posição, *sub censura*.

São Paulo, 3 / 4 /2012.


RODRIGO BRACET MIRAGAYA
Procurador Assessor - AJC
OAB/SP nº 227.775-S
PGM

De acordo.

São Paulo, 04 / 09 /2012.


LILIANA DE ALMEIDA F. DA S. MARÇAL
Procuradora Assessora Chefe - AJC
OAB/SP 94.147
PGM

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Do PA nº 2005-0.330.583-5

Folha de informação nº 305

em 09/04/12 
CRISTIANO DE LENCASTRE
AGFP - RF 738.618 7 00
PGM - AJC

INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO DOS LOGISTAS DA OSCAR FREIRE

ASSUNTO : Pedido de revisão de infração administrativa ambiental.

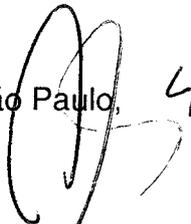
Cont. da Informação nº 551/2012 – PGM.AJC

SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS

Senhor Secretário

Encaminho o presente à Vossa Excelência, com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Procuradoria Geral, que acompanho, a respeito da extensão da responsabilidade administrativa por infrações ambientais praticadas no curso da execução de um contrato.

São Paulo, 4/4 /2012.


**CELSO AUGUSTO COCCARO FILHO
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP 98.071
PGM**

RBM



PREFEITURA DE
SÃO PAULO

Folha de informação n.º 306

do PA n.º 2005-0330.583-5 em 09 ABR 2012 (a) MARIA FLORES VICTORINO
A.G.P. - 000000000
SNJ.G

**INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO DOS LOJISTAS DA OSCAR
FREIRE E OUTROS**

ASSUNTO: Pedido de revisão de infração administrativa ambiental. Análise da extensão subjetiva da responsabilidade. Termo de Ajustamento de Conduta firmado por um dos infratores. Arguição de assunção da obrigação dos demais. Necessidade de expressa anuência da parte contrária. Silêncio que gera presunção de recusa. Acolhimento do parecer da PGM com observações complementares.

Informação n.º 1048/2012-SNJ.G.

11 0551/2012-PGM-AJC

SNJ.G/ATJ

Senhora Procuradora Assessora Chefe

Diante da celeridade que o caso requer, pedimos vênha para nos reportar ao relatado nas manifestações de SVMA às fls. 281/288 e PGM/AJC às fls. 290/304, acerca dos fatos antecedentes ocorridos no presente processo, indo direto ao cerne da questão em análise.

Assim sendo, com acolhimento da esclarecedora manifestação da PGM/AJC, cumpre-nos apenas complementá-la, a fim de trazer à tona importante disposição legal que, quiçá, possa lançar novas luzes para a solução da questão, especialmente no que diz respeito à dúvida levantada pelos interessados acerca da abrangência subjetiva do Termo de Ajustamento de Conduta n.º 022/2009 - DECONT.G, firmado entre órgão técnico da pasta consulente e a Agência F. de Publicidade Ltda.

 RAJ/MMCD/raj.4



PREFEITURA DE
SÃO PAULO

Folha de informação n.º 308

do PA n.º 2005-0330.583-5 em 09 ABR 2012 (a) MARIA VICTORINO
AGÊNCIA F. DE PUBLICIDADE LTDA.
SÃO PAULO - SP

...“O parágrafo único do art. 299 do Código Civil de 2002, em estudo, estabeleceu a possibilidade de o consentimento ser solicitado por notificação, mas negou a possibilidade de ele ser tácito, afastando a presunção a partir do silêncio do credor que não se manifesta no prazo que lhe for solicitado para recusar seu consentimento expressamente.”

A aplicação da Lei Civil parece cair como uma luva ao caso concreto, tendo em vista a pretensão da interessada Agência F. de Publicidade Ltda. de assumir a obrigação dos demais infratores e, por consequência, a assertiva de que o Termo de Ajustamento de Conduta n.º 022/2009 – DECONT.G viria a englobar todas as autuações impostas.

Neste contexto, cumpre esclarecer que muito embora a Agência F. de Publicidade Ltda. tenha requerido nos autos do PA n.º 2008-0.355.018-5 (fls. 05/07) a “reunião das 03 autuações” e “o apensamento dos 03 autos de multa num único processo”, tal pleito não chegou a ser analisado pelo órgão competente, como bem observou a Assessoria Jurídica de SVMA.

E, não tendo sido apreciado explicitamente o requerimento de inclusão de todas as três multas no Termo de Ajustamento de Conduta firmado por um dos infratores, mediante a assunção da obrigação dos demais pela signatária, presume-se que assim não se anuiu, ao menos até fundada manifestação em sentido contrário.

Em outras palavras, no silêncio, entende-se que houve a recusa tácita da Municipalidade acerca da proposta da Agência F. Publicidade Ltda. em assumir a obrigação dos demais devedores, nos exatos termos do parágrafo único do dispositivo supracitado.



PREFEITURA DE
SÃO PAULO

Folha de informação n.º 309

do PA n.º 2005-0330.583-5 em 09 ABR 2012 (a) Maria Floresta Victorino

MARIA FLORESTA VICTORINO
A.P.P. - 650270300
ALG

Demais disso, cabe pontuar que a análise do documento de fls. 234/240 daquele expediente parece-nos não deixar dúvida de que ali se está a tratar tão somente das obrigações assumidas em razão da multa n.º 67-000.488-0, sem qualquer referência às demais autuações, impostas a pessoas jurídicas completamente diversas e tratadas em processos administrativos absolutamente distintos.

Aliás, de outra forma não poderia ser, já que, como bem destacado na manifestação da PGM/AJC (item 3 - fls. 298/299), na sistemática ambiental (assim como na penal), temos a chamada "responsabilidade disjuntiva", analisada isoladamente, de acordo com a conduta de cada um dos agentes. Nas palavras daquele parecerista, "*não há uma só infração, mas tantas infrações quantas forem as pessoas passíveis de responsabilização legal.*"

Com o perdão pela analogia simplista, raciocínio em contrário seria como imaginar que tendo várias pessoas cometido uma infração criminal em concurso, uma só pudesse assumir toda a responsabilidade penal, excluindo a dos demais, o que sabemos não ser possível.

Assim, diante da clareza dos termos do Termo de Ajustamento de Conduta n.º 022/2009 - DECONT.G, no sentido de restringir sua abrangência única e exclusivamente à infração que ensejou a multa n.º 67-000.488-0, objeto do PA n.º 2005-0.330.575-4, pensamos que não há como interpretá-lo com a extensão subjetiva pretendida pelos interessados.

Por outro lado, é oportuno frisar, entendemos absolutamente acertada a manifestação que nos precede quanto à necessidade de revisão das penalidades impostas à instituição financeira que patrocinou o projeto e à associação autorizada a realizar a decoração natalina, sob pena de infringência aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**

Folha de informação n.º 310

do PA n.º 2005-0330.583-5 em 09 ABR 2012 (a) MARTA MARTINS DO CARMO DONATO
AG.P.P. - 834273800
SNJ.G

É a nossa manifestação, complementar àquela efetuada pela PGM/AJC, que submetemos à superior deliberação.

São Paulo, 09 ABR 2012


ROBERTO ANGOTTI JR.
Procurador do Município
OAB/SP 208.723
SNJ.G.

De acordo.

São Paulo, 09 ABR 2012


MARTA MARTINS DO CARMO DONATO
Procurador do Município
Chefe da Assessoria Técnica e Jurídica
OAB/SP 66.679
SNJ.G.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**

Folha de informação n.º 311

do PA n.º 2005-0330.583-5 em 09 ABR 2012 (a) MARIA FLORA VICTORINO
A.G.P.P. - 550273300
SNJ-G

**INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO DOS LOJISTAS DA OSCAR
FREIRE E OUTROS**

ASSUNTO: Pedido de revisão de infração administrativa ambiental. Análise da extensão subjetiva da responsabilidade. Termo de Ajustamento de conduta firmado por um dos infratores. Arguição de assunção da obrigação dos demais. Necessidade de expressa anuência da parte contrária. Silêncio que gera presunção de recusa. Acolhimento do parecer da PGM com observações complementares.

Informação n.º 1048A/2012-SNJ.G.

SVMA
Senhor Secretário

Com a manifestação da Procuradoria-Geral do Município, complementada pelas observações lançadas pela Assessoria Técnico-Jurídica desta Pasta, que acolhemos, encaminhamos o presente para prosseguimento.

Seguem como acompanhantes os PA's 2005-0.330.517-7, 2005-0.330.575-4, 2008-0.355.018-5 (02) volumes, 2010-0.056.386-0, 2010-0.097.429-0, e 2010-0.176.897-0.

São Paulo, 09 ABR 2012

CLÁUDIO LEMBO
Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos
SNJ.G.