



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Parecer PGM/CGC Nº 016650290

INTERESSADA: PRIMA ESCOLA MONTESSORI

ASSUNTO: Autos nº 1036139-42.2018.8.26.0053 / 6ª Vara da Fazenda Pública. Ação anulatória de multa ambiental.

Informação nº 0584/2019-PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA
Senhor Procurador Assessor Chefe

Cuida-se de encaminhamento promovido pelo Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio (DEMAP), que faz alusão à superveniência de controvérsia envolvendo a aplicação de multas ambientais pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA).

A infração consistiu na poda de cinco exemplares arbóreos, motivo pelo qual houve a aplicação de sanções pecuniárias em relação às seguintes pessoas: (i) empresa contratada para realizar a poda drástica que deu origem às autuações; (ii) proprietário do imóvel; (iii) locatário e ocupante do imóvel à época da infração (interessada em epígrafe). Posteriormente, a interessada **PRIMA ESCOLA MONTESSORI** ajuizou ação anulatória de débito fiscal, alegando a aplicação de múltiplas sanções pela mesma infração ambiental, para além do fato de que a multa foi paga pelo proprietário do imóvel, o que afastaria a continuidade de sua cobrança.

Diante desse contexto, DEMAP entendeu que não havia como o Município se defender da demanda, haja vista a natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental, motivo pelo qual houve autorização para o reconhecimento do pedido, ulteriormente objeto de homologação judicial. Consequentemente, foi extinta a respectiva execução fiscal.

No entanto, pronunciando-se a respeito, a Assessoria Jurídica da SVMA expediu o robusto parecer SEI 013317055, sustentando a viabilidade da lavratura de mais de uma multa, com base no mesmo fato, fundamentando-se na possibilidade de aplicar a penalidade a tantos quantos forem os agentes que tenham contribuído para o resultado, de maneira comissiva ou omissiva.

Diante de tal entendimento, DEMAP reitera no SEI 013677707 a posição pretérita, no sentido de que para uma determinada infração, deve ser aplicada apenas uma multa. E ressalta com propriedade: "não se pretende, com isso, exonerar de responsabilidade aqueles que, de alguma forma, concorrem para a prática de infração apenas com multa. Mas, sim, que todos aqueles que contribuem para um único resultado ilícito sejam sancionados com uma única pena, de vez que houve um único evento ambientalmente reprovável." Demais, DEMAP entende não ter sido demonstrada a culpabilidade tanto da locatária quanto do proprietário.

É o relatório do quanto necessário.

O contexto das sanções pecuniárias aplicadas deve ser compreendido à luz do regime da *responsabilidade administrativa ambiental*, que não se confunde com a responsabilidade ambiental civil e a penal. Esse aspecto já foi exposto por esta Procuradoria Geral do Município em diversas oportunidades, conforme os pareceres suscitados pela SVMA-AJ (Informação 453/2011-PGM.AJC, Informação 551/2012-PGM.AJC e Informação 113/2017-PGM.AJC).

No Município de São Paulo, o exercício do poder de polícia ambiental é objeto de regramento por um plexo normativo, destacando-se a Lei federal 9.605/98 e o respectivo regulamento (Decreto federal 6.514/08), bem como o Decreto municipal 54.421/13^[1], que dispõe sobre o "procedimento de fiscalização ambiental" no âmbito local.

Convém repisar consolidado entendimento segundo o qual a responsabilidade administrativa ambiental detém caráter subjetivo, na estrita dependência da culpabilidade do infrator. Trata-se de posição já abraçada por esta Procuradoria Geral do Município, a exemplo do parecer ementado sob o n. 11.697^[2], no qual restou analisada a responsabilidade administrativa do proprietário por ato de terceiro. Concluiu-se, com base em firme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que "a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexa causal entre a conduta e o dano". (REsp 1.251.697/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.4.2012).

O regime da responsabilidade administrativa, assentada da ideia da culpabilidade, admite a ocorrência de múltiplas infrações, por infratores diversos, decorrentes de um mesmo contexto fático. Trata-se de uma decorrência das próprias configurações legais da figura da infração administrativa e do respectivo infrator.

Na seara ambiental, cite-se a Lei federal 9.605/98, a qual trata da responsabilidade ambiental penal e administrativa. Nos termos da capitulação jurídica genérica da infração administração ambiental, trata-se de "toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente" (artigo 70).

Na mesma direção, embora sob um enfoque próprio, estabelece a Lei federal 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e define a figura do "poluidor" como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causada de degradação ambiental" (artigo 3º, inciso IV). Verifica-se, assim, uma extensão da responsabilidade ambiental, que alcança não apenas o infrator direto, mas também o que indiretamente tenha violado mandamentos de tutela ecológica.

Conforme apontado em precedente desta PGM-AJC, referido pela SVMA-AJ, "cada pessoa considerada 'infratora' responde pelo ato na medida da sua participação na prática da conduta", de modo que "cada um responde isoladamente, e não solidariamente, pela infração". Trata-se, portanto, de responsabilidade "disjuntiva" (Informação 551/2012-PGM.AJC).

Nesse sentido, a título conclusivo, *in verbis*:

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

O entendimento mostra-se irrepreensível, compatível com o postulado da pessoalidade da infração administrativa^[3]. Evidentemente, as circunstâncias individuais de cada infrator geram uma dosimetria própria da sanção cominada, nos termos da disciplina normativa a respeito. Acertada, logo, a conclusão segundo a qual "diante de mais de um infrator, cada um deverá responder na medida em que concorreu para a consecução da infração administrativa ambiental, devendo sempre haver a dosagem individual da sanção" (SEI 013317055).

Com assento em tal premissa teórico-jurídica, passe-se ao caso *in comento*, no qual houve a aplicação de sanção administrativa pecuniária à empresa contratada para realizar a poda drástica dos exemplares arbóreos, ao proprietário do imóvel, bem como ao locatário/ocupante do imóvel à época da infração.

Indiscutível a responsabilidade administrativa da **PROSAN SISTEMAS SANEAMENTO LTDA.**, que, na condição de empresa contratada, realizou as podas em desacordo com o autorizado pelo Município. Trata-se, assim, de infratora direta, motivo pelo qual merece subsistir a multa contra ela cominada.

Já em relação à sanção aplicada contra **PRIMA ESCOLA MONTESSORI DE SÃO PAULO**, locatária e ocupante do imóvel, e conforme bem exposto pelo DEMAP, não parece ter ficado demonstrada a sua culpabilidade, já que obtivera a Autorização de Manejo de Árvore em Área Particular nº 030/CIUO/STL/2009, em que era autorizada a realização de poda de limpeza em 06 (seis) árvores no interior do terreno. Diante disso, acertado o procedimento tomado no âmbito da ação anulatória, em que o Município reconheceu a pretensão formulada. Como corolário, cabível o cancelamento administrativo pela SVMA do Auto de Infração 069763 e da Multa 67-006.211-1.

Quanto à multa expedida ao proprietário (**ESPÓLIO DE FRIEDRICH WALTER BRANDLI**), em razão de sua respectiva quitação, convém suscitar o quanto alegado pelo DEMAP no âmbito da ação judicial em que houve, em relação à entidade interessada, o reconhecimento jurídico do pedido, o qual "não gera qualquer efeito em relação ao auto de infração número 069764, aplicado contra o proprietário, cujo pagamento teve o condão de extinguir a responsabilidade administrativa do dano ambiental" (SEI 013312862).

Por fim, cabível assinalar que remanesce a responsabilidade civil decorrente da degradação ambiental praticada, de caráter objetivo e *propter rem*.

À luz de todo o exposto, conclui-se, em relação às infrações tratadas no presente, e nos termos dos precedentes desta Procuradoria Geral do Município:

(i) os Autos de Infração nº 069764 e de Multa nº 67-006.212-0, expedidos em nome de **ESPOLIO DE FRIEDRICH WALTER BRANDLI**, devem ser mantidos, prevalecendo a quitação realizada pelo proprietário do imóvel;

(ii) os Autos de Infração nº 069763 e de Multa nº 67-006.211-1, lavrados em nome de **PRIMA ESCOLA MONTESSORI DE SÃO PAULO**, merecem ser cancelados;

(iii) os Autos de Infração nº 071520 e de Multa nº 67-007.910-3, lavrados em face de **PROSAN SISTEMAS E SANEAMENTOS LTDA.**, devem ser mantidos;

(iv) Cabível o exercício de pretensão reparatória em face de todos os interessados, ante a compostura da responsabilidade civil ambiental.

À consideração superior, rogando-se remessa ao Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio, que deverá cientificar a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente acerca das conclusões alcançadas, para as providências cabíveis.

São Paulo, 25 de março de 2019.

RODRIGO BORDALO RODRIGUES
Procurador do Município
OAB/SP nº 183.508
PGM/AJC

De acordo.

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO
PROCURADORA ASSESSORA CHEFE
OAB/SP 175.186
PGM / AJC

[1] Na época da infração tratada no presente processo SEI, encontrava-se em vigor o Decreto municipal 42.833/03. De um modo geral, especialmente em relação aos pontos objeto da análise ora realizada, inexistem distinções conceituais entre os regulamentos municipais.

[2] Ementa: "Responsabilidade administrativa ambiental. Competência material comum. Exercício do poder de polícia repressivo pelo Município. Possibilidade. Observância do art. 17, §3º, da Lei Complementar n.º 140/2011. Responsabilidade do proprietário por degradação provada por terceiro. Cabimento. Necessidade de demonstração de um mínimo de culpabilidade. Inaplicabilidade do caráter *propter rem*, restrito à responsabilização civil ambiental."

[3] OLIVEIRA, Regis de Oliveira. *Infrações e sanções administrativas*, 2005. VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*, 2003; FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa*, 2009.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Bordalo Rodrigues, Procurador do Município**, em 01/07/2019, às 16:08, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO, Procurador Chefe**, em 03/07/2019, às 18:59, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **016650290** e o código CRC **3E951E73**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo**

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento PGM/CGC Nº 016651982**INTERESSADA:** PRIMA ESCOLA MONTESSORI**ASSUNTO:** Autos nº 1036139-42.2018.8.26.0053 / 6ª Vara da Fazenda Pública. Ação anulatória de multa ambiental.**Cont. da Informação nº 0584/2019 - PGM-AJC****PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Senhor Procurador Geral**

Encaminho o presente com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral do Consultivo, que acompanho integralmente.

**TIAGO ROSSI
COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO
OAB/SP 195.910
PGM**

Documento assinado eletronicamente por **TIAGO ROSSI, Coordenador(a) Geral**, em 10/07/2019, às 16:38, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **016651982** e o código CRC **4CABC46B**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo**

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento PGM/CGC Nº 016652347**INTERESSADA:** PRIMA ESCOLA MONTESSORI**ASSUNTO:** Autos nº 1036139-42.2018.8.26.0053 / 6ª Vara da Fazenda Pública. Ação anulatória de multa ambiental.**Cont. da Informação nº 0584/2019-PGM.AJC****DEMAP
Senhora Diretora**

Encaminho, para ciência, a manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acompanho integralmente.

Roga-se posterior remessa à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, para conhecimento das conclusões alcançadas e tomada das providências cabíveis.

**GUILHERME BUENO DE CAMARGO
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP 188.975**

Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Bueno de Camargo, Procurador Geral do Município**, em 11/07/2019, às 18:43, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **016652347** e o código CRC **59C66010**.