

Belo Horizonte, 2 de maio de 2023

Ao
Conselho de Administração
Unidade Regional de Florestas e Biodiversidade - URFBio Centro-Sul
Instituto Estadual de Florestas - IEF
Sistema Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais - SISEMA/MG

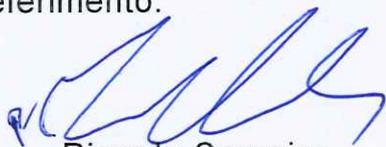
Ref.: Recurso Administrativo – Auto de Infração nº 307158/2022 – Processo Administrativo nº 09000000005/23

Prezado (a) Senhor (a),

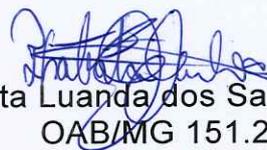
280
E

EMPRESA DE MINERAÇÃO ESPERANÇA S.A. (“EMESA” ou “Empresa”, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ-MF sob o nº 33.300.971/0001-06, com sede na Estrada Carlos Newlands, s/nº, Brumadinho/MG, CEP 35.460-00, já devidamente qualificada nos autos, sucedida, por incorporação de ações, pela **VALE S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Torre Oscar Niemeyer, Praia de Botafogo, nº 186, sala 701 à sala 1901, Botafogo – Rio de Janeiro/RJ, inscrita no CNPJ-MF sob o nº 33.592.510/0001-54 (endereço para correspondências: Av. Dr. Marco Paulo Simon Jardim, 3580 – Bairro Piemonte – Prédio 3 – 2º andar –, Águas Claras – Nova Lima/MG, CEP: 34.006-200), vem perante V. Sa., por seus procuradores (procuração já constante nos autos), encaminhar-lhe **RECURSO ADMINISTRATIVO** relativo à Decisão de primeira instância proferida nos autos do processo administrativo em epígrafe, bem como os documentos anexos que o compõem, para a devida apreciação.

Nestes termos,
pede deferimento.



Ricardo Carneiro
OAB/MG 62.391



Thábata Luanda dos Santos e Silva
OAB/MG 151.265

Thiago Vitor Chaves Passos
OAB/MG 173.077

ILMOS. SRS. CONSELHEIROS DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO IEF

Ref.: Auto de Infração nº 307158/2022 – Processo Administrativo nº 09000000005/23

EMPRESA DE MINERAÇÃO ESPERANÇA S.A.
("EMESA" ou "Empresa", pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ-MF sob o nº 33.300.971/0001-06, com sede na Estrada Carlos Newlands, s/nº, Brumadinho/MG, CEP 35.460-00, já devidamente qualificada nos autos, sucedida, por incorporação de ações, pela **VALE S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Torre Oscar Niemeyer, Praia de Botafogo, nº 186, sala 701 à sala 1901, Botafogo – Rio de Janeiro/RJ, inscrita no CNPJ-MF sob o nº 33.592.510/0001-54 (endereço para correspondências: Av. Dr. Marco Paulo Simon Jardim, 3580 – Bairro Piemonte – Prédio 3 – 2º andar –, Águas Claras – Nova Lima/MG, CEP: 34.006-200), vem, perante V. Sa., por seus procuradores (procuração já constante nos autos), apresentar **RECURSO ADMINISTRATIVO**, em face da Decisão de primeira instância, pelas razões de fato e de direito que passa a expor:



I – SÍNTESE DOS FATOS

- 1.1. Em 19.12.2022, a recorrente tomou conhecimento da lavratura do Auto de Infração nº 307158/2022, o qual imputou à empresa penalidade de multa simples no valor de 763 UFEMGs (setecentos e sessenta e três Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais), equivalente a R\$ 3.639,74 (três mil seiscentos e trinta e nove reais e setenta e quatro centavos), pela suposta conduta descrita nos seguintes termos:

“Descumprir total ou parcialmente Termo de Compromisso ou Termo de Ajustamento de Conduta, se não constatada a existência de poluição ou degradação ambiental”.

- 1.2. Como fundamento jurídico da infração foi indicado o art. 112, Anexo I, Código 324, do Decreto nº 47.383, de 02.03.2018, bem assim a Lei nº 20.922, de 16.10.2013.
- 1.3. No campo do AI referente às “Observações”, o agente autuante consignou:

“DESCUMPRIMENTO DE TCCF nº 2101090503119 -Empresa de Mineração Esperança S.A- EMESA. Código da infração nº 324, por descumprir, total ou parcialmente, termo de Compromisso ou termo de Ajustamento de Conduta, se não constatada a existência de poluição ou degradação ambiental, classificação grave, com incidência por ato, no valor da multa mínimo de 700 UFEMG e máximo de 1.400 UFEMG. O valor da multa será aplicado independentemente do número de cláusulas descumpridas ou cumpridas fora do prazo, com acréscimo de 30% (trinta por cento) por cláusula descumprida ou cumprida fora do prazo. Cobrança 700 UFEMG + acréscimo de 30% da cláusula 2.3 + acréscimo de 30% da cláusula 2.4 + acréscimo de 30% da cláusula 2.8 = 763 UFEMG.”

- 1.4. Inconformada com as penalidades que lhe foram indevidamente impostas, a empresa apresentou, tempestivamente, sua defesa administrativa, a qual apontou, em síntese, a necessária ponderação acerca dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade e responsabilidade subjetiva.
- 1.5. No entanto, contrariando qualquer expectativa de correção da errônea lavratura do AI em comento, em 30.03.2023 (quinta-feira), a empresa, **mesmo não sendo notificada nos termos previstos nos arts. 57 e 71 do Decreto Estadual nº 47.383/2018**, tomou conhecimento da Decisão de primeira instância (DOC. 1), proferida pelo Supervisor Regional da UFRbio Centro Sul – IEF, o qual não acolheu os argumentos apresentados na peça defensiva, decidindo, portanto, pela manutenção integral do Auto de Infração.



- 1.6. Não obstante, ainda absolutamente irresignada com a decisão imposta, vem a empresa apresentar, em tempo hábil, **RECURSO ADMINISTRATIVO**, objetivando, ao final, evidenciar que o instrumento ora refutado não merece prosseguir, conforme se depreende dos argumentos a seguir articulados.

II – DA TEMPESTIVIDADE E ADEQUAÇÃO DA PRESENTE PEÇA

- 2.1. Antes de combater a decisão em comento cumpre demonstrar a tempestividade da presente peça recursal, a qual está em conformidade com o prazo consignado no art. 66 do Decreto nº 47.383/2018, tendo em vista que a empresa tomou ciência da decisão combatida no dia 30.03.2023 (quinta-feira), conforme publicação no Diário Oficial do Estado (DOC. 1).
- 2.2. Segundo consta na publicação supracitada, *“nos termos do art. 44, do Decreto nº 47383/ 2018, o recurso deverá ser interposto no prazo de trinta dias, contados da data da publicação da decisão (...)”*.
- 2.3. Ocorre que o art. 44 do Decreto Estadual nº 47.383/2018, que institui prazo de recurso após a publicação em Diário Oficial, versa sobre recursos às decisões dos processos de Licenciamento Ambiental, **o que não é o caso**.
- 2.4. Para autos de infração, o prazo de recurso, segundo o art. 66 do referido Decreto, é contado da cientificação da decisão referente à defesa administrativa, **que deve ocorrer pessoalmente/via postal, e apenas na impossibilidade dessas modalidades, deve ser procedida publicação em Diário Oficial** (arts. 57 e 71 do referido Decreto).
- 2.5. Destarte, ainda que não tenha ocorrido a devida cientificação pessoal, esta empresa, visando não ter o seu direito ao contraditório tolhido pelo erro exposto acima, apresenta o presente Recurso Administrativo no prazo assinalado na publicação.
- 2.6. Dessa forma, deve-se ter em mente que, segundo a regra geral, computam-se os prazos excluindo o dia do começo e incluindo o do final, sendo, em ambas as hipóteses, prorrogados até o próximo dia útil seguinte se o termo inaugural ou o derradeiro recair em feriado ou em data que não houver funcionamento no órgão público responsável pela autuação.
- 2.7. Assim, no caso em exame, considera-se 31.03.2023 (sexta-feira) como sendo o termo inicial, findando-se o prazo de 30 (trinta) dias em 30.04.2023 (domingo).

- 2.8. De acordo com a Lei Federal nº 662/1949¹, 1º de maio é feriado nacional, sendo prazo acima prorrogado para o primeiro dia útil subsequente, qual seja, **02.05.2023 (terça-feira)**.
- 2.1. Em atenção à estrutura do SISEMA, bem como a orientação exposta na publicação no DOE (DOC. 1) e o disposto no art. 138 do Decreto nº 47.383/2018, a empresa informa que o Recurso foi encaminhado à **Unidade Regional de Florestas e Biodiversidade – URFBio Centro-Sul – IEF**, em Barbacena/MG.
- 2.2. Demais disso, foi a peça direcionada ao Conselho de Administração, nos termos do art. 10, inciso VI, do Decreto nº 47.892, de 23.03.2020, ao qual compete “*decidir os recursos interpostos contra decisões de aplicação de penalidades em autos de infração de competência do IEF, cujo valor original corresponda a até 60.503,83 unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais – Ufemg, conforme definido em regimento interno*”.
- 2.3. Registre-se, oportunamente, que no presente caso não se faz necessária a apresentação do comprovante de recolhimento da taxa de expediente como requisito para análise de recurso administrativo, uma vez que, nos termos do art. 68, inciso VI do Decreto nº 47.383/2018, o pagamento da taxa apenas é exigido para autos de infração cujo crédito estadual não tributário for igual ou superior a 1.661 UFEMGs (mil seiscentos e sessenta e uma Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais) — o que não se verifica na hipótese em exame, em que a multa aplicada por meio do auto de infração em epígrafe foi no valor de 763 UFEMGs (setecentos e sessenta e três Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais), equivalente a R\$ 3.639,74 (três mil seiscentos e trinta e nove reais e setenta e quatro centavos).
- 2.4. Considerando o acima exposto, requer seja o Recurso conhecido, para posterior reforma da decisão de primeira instância e consequente prolação de decisão fundamentada pela autoridade julgadora competente.

III – DA PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA PELA IMPOSSIBILIDADE DE ACESSO AOS AUTOS

- 3.1. Conforme já exposto, esta Recorrente apenas soube da decisão indeferindo os argumentos de Defesa Administrativa, mediante publicação no DOEMG,

¹ Art. 1º São feriados nacionais os dias 1º de janeiro, 21 de abril, 1º de maio, 7 de setembro, 2 de novembro, 15 de novembro e 25 de dezembro.



sendo que esta modalidade de cientificação somente poderia ocorrer após as tentativas de notificação pessoal/postal, conforme determinam os arts. 57 e 71 do referido Decreto estadual nº 47.383/2018.

- 3.2. Apenas com o erro da cientificação já houve prejuízo desta Recorrente no que se refere ao conhecimento dos fatos que levaram ao indeferimento de sua Defesa, considerando que não foi oficiada da decisão e do parecer com os fundamentos.
- 3.3. Além disso, na tentativa de efetivar seu direito de defesa/contraditório, solicitou cópia integral do processo (DOC. 2) para que pudesse entender a motivação do indeferimento e, assim, conseguir refutar os elementos que não condizem com a realidade.
- 3.4. Não obstante, jamais recebeu a cientificação pessoal ou mesmo a cópia dos autos.
- 3.5. A ausência dos requisitos necessários para fundamentar a aplicação das penalidades fere o Princípio Constitucional da Ampla Defesa por impedir o acesso da Recorrente às informações cruciais para entender a manutenção da multa.
- 3.6. *In casu*, restou impossível a compreensão de todos os elementos referentes à decisão de indeferimento, havendo verdadeiro cerceamento de Defesa.
- 3.7. Os tribunais têm, há muito tempo, entendimento sedimentado de que o cerceamento de defesa deve ser repellido, como se pode verificar no AMS 97.02.46366-1/RJ, publicada no DJU de 04.11.1999.

*“Inicialmente, o impetrante alegou falta de especificação, por parte da autoridade coatora, da infração cometida e dos **fundamentos legais em que se baseou a referida autuação**, acarretando ofensa aos incisos LIV e LV da Constituição Federal, ao cercear o direito constitucional da ampla defesa.” (destacamos).*

- 3.8. A ementa desse acórdão tem o seguinte teor:

*“Sendo a lavratura de Auto de Infração ato administrativo vinculado, **é dever da Administração motivá-lo, tornando clara a conformidade de sua prática com os preceitos legais que o condicionam, sob pena de nulidade.** Na espécie, ofensa, também, aos incisos LIV e LV, do art. 5º, da Constituição Federal de 1988, por desrespeito ao direito de propriedade e cerceamento ao direito de defesa.” (destaque nosso).*

- 3.9. Segundo a doutrina brasileira, um ato administrativo deve ser estruturado pelos seguintes requisitos: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. No caso de haver vício em qualquer destes elementos, o ato se torna ilegal e, conseqüentemente, nulo.
- 3.10. É preciso elucidar que, no caso em epígrafe, considerando a impossibilidade de acesso aos autos, encontra-se ausente o elemento 'motivo' (não há como a Recorrente entender e refutar a motivação sem acesso à decisão e parecer de indeferimento), que deve ser intrínseco a qualquer ato administrativo.
- 3.11. No que tange ao motivo, importante destacar a Teoria dos Motivos Determinantes que especifica que qualquer ato da Administração Pública necessita ser motivado e que a ausência dessa motivação o torna nulo e inválido.
- 3.12. A Recorrente não pode se defender adequadamente contra decisão de indeferimento por não ter acesso à devida motivação. Defender-se, nessas condições, constitui um exercício de presunção da intenção dos representantes do órgão ambiental que avaliaram a defesa administrativa.
- 3.13. O agente público deve agir sob os termos determinados em lei para sua atuação. A doutrina entende que qualquer atuação de agente público em desconformidade com a lei pode ensejar nulidade do ato administrativo. Vejamos os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello:
- “O ato administrativo é válido quando foi expedido em absoluta conformidade com as exigências do sistema normativo. Vale dizer, quando se encontra adequado aos requisitos estabelecidos pela ordem jurídica. Validade, por isso, é a adequação do ato às exigências normativas” (Celso Antônio Bandeira de Melo. Curso de Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004).*
- 3.14. Atrelado à motivação, em observância ao Princípio administrativo da Autotutela, a Administração Pública detém o poder-dever de rever seus próprios atos quando eivados de algum tipo de ilegalidade, anulando os ilegais e revogando os inconvenientes e/ou inoportunos, sem que seja necessário recurso ao Judiciário ou provocação da parte interessada, ou seja, a revisão/revogação de ato administrativo poderá ser realizada inclusive *ex officio* e a qualquer tempo.

- 3.15. Nesse mesmo sentido, está consagrado pela jurisprudência brasileira, inclusive, sumulada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, nos seguintes termos:

Súmula 346 do STF: “a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos”.

Súmula 473 do STF: “a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revoga-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitando os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

- 3.16. E como bem ressalta a ilustre jurista MARIA SYLVIA ZANELLA DE PIETRO:

“A anulação feita pela própria Administração independe de provocação do interessado uma que, estando vinculada ao princípio da legalidade, ela tem o poder-dever de zelar pela sua observância. No entanto, vem-se firmando o entendimento de que a anulação do ato administrativo, quando afeta interesses ou direito de terceiros, deve ser precedida do contraditório por força do art. 5º LV, da Constituição” (in *Direito Administrativo*, 12ª ed., *Jurídico Atlas*, p. 218). (destacamos)

- 3.17. No mesmo sentido são as lições de ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO²:

“O controle interno realizado pela Administração sobre os atos e atividades dos seus próprios órgãos e entidades é decorrência da submissão da atividade administrativa ao direito e aos interesses coletivos constitucionalmente definidos, o que faz com que a Administração tenha de estar permanentemente verificando a sua conformação a esses paradigmas, seja para invalidar os atos ilegais (controle de legalidade), seja para revogar os atos que não entenda mais convenientes (controle de mérito).

A possibilidade de a Administração Pública controlar sob esses dois aspectos seus atos, contratos e atividades é a principal expressão do Princípio da Autotutela, consignado na Súmula n. 473 do STF: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. (destacamos).

- 3.18. Diante dos fatos expostos, não resta opção à Recorrente além de requerer a nulidade e a anulação via DOE-MG, devendo ser devolvido o prazo de

²ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 162.

Recurso após a disponibilização do inteiro teor da decisão que indeferiu a Defesa Administrativa.

IV – DA NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DO POLO PASSIVO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DECORRENTE DO AI Nº 307158/2022

- 4.1. Inicialmente, cumpre destacar que o agente autuante, ao lavrar o AI ora combatido, deixou de se atentar para as questões subjacentes ao caso, as quais se mostram suficientes para isentar a Vale da infração capitulada no art. 112, Anexo I, Código 324, do Decreto nº 47.383/2018.
- 4.2. Com efeito, tem-se que as razões e fatos consignados no Auto de Infração ora refutado não apresentam a mínima consistência para alicerçar qualquer aplicação de penalidade à empresa na esfera administrativa, uma vez que o empreendedor já estava em tratativas com o órgão ambiental acerca do cumprimento das obrigações estabelecidas no Termo de Compromisso de Compensação Florestal – TCCF nº 2101090503119, notadamente no que se refere ao cumprimento dos itens 2.3, 2.4 e 2.8 da cláusula segunda.
- 4.3. Para fins de contextualização, trata-se do TCCF nº 2101090503119, celebrado em 25.09.2019 entre a Empresa de Mineração Esperança — sucedida, por incorporação de ações, pela Vale —, e o Instituto Estadual de Florestas – IEF, com o objetivo de estabelecer a medida compensatória de natureza florestal prevista nos arts. 17 e 32 da Lei Federal nº 11.428, de 22.12.2006, c/c arts. 26 e 27 do Decreto Federal nº 6.660, de 21.11.2008, em decorrência da intervenção em vegetação no Bioma Mata Atlântica, conforme apurado nos autos dos processos de licenciamento ambiental do empreendimento Mina Esperança, nos termos do PA COPAM nº 00095/1986/018/2009, referente à Licença Prévia e Licença de Instalação – LP + LI (ampliação da Unidade de Tratamento de Minério) e PA COPAM nº 06753/2007/002/2010, relativo à Licença de Operação – LO (lavra a céu aberto com tratamento a seco ou sem tratamento), vinculados aos Processos de Compensação nº 09000002518/16 e nº 09000002519/16, cujos Parecer Único URFBio-CS/IEF nº 83/2019 e Parecer Único URFBio-CS/IEF nº 85/2019, foram aprovados na 34ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Proteção à Biodiversidade – CPB do COPAM.
- 4.4. Figurou no TCCF, como corresponsável pelas obrigações, a Ferrous Resources do Brasil S.A., inscrita no CNPJ sob o nº 08.852.207/0001-04 — empresa pertencente ao mesmo grupo econômico do qual fazia parte a EMESA, — enquanto proprietária da Fazenda Bahia.

- 4.5. Como dito, à época da celebração do TCCF, a EMESA havia sido sucedida, por incorporação das ações, pela Vale S.A., conforme documentos juntados em sede de Defesa. Neste contexto, o imóvel objeto de doação da cláusula 2.3 é de titularidade da Vale, a qual, portanto, detém a responsabilidade pelo cumprimento do Termo de Compromisso em referência
- 4.6. **Pelo exposto, desde já, a Vale e a EMESA requerem a retificação da empresa autuada por meio do AI nº 307158/2022, porquanto, em que pese a EMESA permanecer como titular do empreendimento, especificamente para as obrigações atinentes ao TCCF nº 2101090503119, a responsabilidade pelo atendimento é da Vale S.A., pessoa jurídica de direito privado, com sede na Torre Oscar Niemeyer, Praia de Botafogo, nº 186, sala 701 à sala 1901, Botafogo – Rio de Janeiro/RJ, inscrita no CNPJ-MF sob o nº 33.592.510/0001-54, a qual se requer que conste como autuada.**
- 4.7. Seja como for, destaca-se que não há que se falar que a Vale tenha dado causa a eventual não atendimento, até o momento, das obrigações em referência, sendo certo que, para a cláusula 2.3, as particularidades no cumprimento se devem a fatores externos, alheios à vontade da empresa, e que, para a cláusula 2.4, já foi comprovado o atendimento da obrigação — o que, inclusive, foi reconhecido pelo próprio IEF —, conforme restará demonstrado nos tópicos subsequentes.

V – DA REGULARIDADE DA CONDUTA DA RECORRENTE E DA IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA

- 5.1. Como se sabe, a Constituição da República prevê, em seu art. 225, § 3º, que *“as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”*
- 5.2. Infere-se, pois, que o texto constitucional, ao definir um regime repressivo contra as atividades atentatórias ao meio ambiente, estabeleceu um sistema punitivo tríplice, calcado sobre as esferas penal, administrativa e civil de responsabilidade jurídica.
- 5.3. Resultante da atribuição conferida ao Estado para conformar e disciplinar as atividades socioeconômicas privadas, em exteriorização das prerrogativas inerentes ao poder de polícia, o sancionamento administrativo tem ensejo

quando resta violado o interesse público legalmente tutelado, fazendo incidir sobre o agente responsável determinadas penalidades características do direito administrativo, normalmente de cunho patrimonial (multa) ou ligadas ao regime autorizativo para o exercício de determinados empreendimentos (embargo, interdição ou suspensão de atividades).

- 5.4. É importante considerar que a imposição de penalidades na seara administrativa, inversamente ao resultado reparatório derivado da responsabilidade civil, não se baseia na ideia do risco da atividade, e sim — tanto quanto na responsabilidade penal — na conduta praticada pelo agente econômico, por meio de seus respectivos representantes ou prepostos.
- 5.5. Nessa linha, a responsabilidade administrativa ambiental deve ser afastada na hipótese de ausência de conduta voluntária, mormente quando configurados o caso fortuito (*damnum fatale*), a força maior (*vis maior*)³ ou o fato de terceiro, enquanto circunstâncias excludentes de causalidade, sendo certo que no direito administrativo sancionador, tanto quanto no direito criminal, *ex vi* do disposto no art. 13 do Código Penal — aplicável subsidiariamente por força do art. 79 da Lei nº 9.605, de 12.02.1998 — o resultado de que depende a existência da infração somente pode ser imputado a quem lhe tenha dado causa por ação ou omissão sua.
- 5.6. Lado outro, cabe elucidar que quem infringe a legislação ou viola os bens, valores e interesses jurídicos por ela tutelados não é a atividade ou o estabelecimento — os quais constituem apenas as formas de organização e mobilização dos fatores produtivos. **A infração administrativa é atribuível a um agente, a uma pessoa, natural ou jurídica, em cuja ação ou omissão reside, em última hipótese, a vontade, o animus de agir contrariamente à norma, ainda que culposamente.**
- 5.7. Tal entendimento decorre, em verdade, do caráter estritamente subjetivo da responsabilidade administrativa em matéria ambiental, pressupondo, ipso

³ O caso fortuito e a força maior se definem pela concretização de um aspecto fenomênico ou de uma situação passada no plano dos fatos, materializada em um evento estranho ao sujeito e marcada pelo caráter extraordinário, irresistível e inevitável. Ver DÍAZ. *Responsabilidade coletiva*, p. 41. Como afirma HERALDO GARCIA VITTA, se "...se houve força da natureza irresistível (força maior), ou acidente, cuja raiz é tecnicamente desconhecida (caso fortuito), não se fala em voluntariedade, pois não existe a liberdade de opção. Sem a voluntariedade, não há dolo ou culpa e, dessa forma, não se fala em ilícito administrativo." *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 53.

facto, a aferição da culpabilidade, ou seja, da ocorrência de conduta dolosa ou ao menos culposa por parte do agente atuado.⁴

5.8. Para EDILSON PEREIRA NOBRE JÚNIOR:

“Somos pela impossibilidade de responsabilidade objetiva nas infrações administrativas. Há necessidade de se demonstrar que a ação antijurídica adveio de culpabilidade. O que se faculta ao legislador e, mesmo assim, desde que seja expresso, é dispensar o dolo, contentando-se com a culpa em sentido estrito”.⁵
(destacamos)

5.9. E continua o mesmo autor:

*“... forçoso inferir pela adoção, na província do ilícito administrativo, do princípio da culpabilidade, cujo primeiro reflexo está no alijamento da ideia de responsabilidade objetiva. Mister que a conduta punível seja imputável ao seu autor pelo menos a título de culpa em sentido estrito, nada impedindo que o legislador, desde que o faça expressamente, reclame, em algumas situações especiais, o dolo. O que se afigura intolerável é a inflição de pena pela mera realização do fato típico. O princípio constitucional da individualização da pena (art. 5º, XLVI, CF), extensível à seara administrativa, não permite outra saída.”*⁶

5.10. Assim também FÁBIO MEDINA OSÓRIO, para quem se perfaz como plenamente sustentável a exigência da culpabilidade em nosso ordenamento constitucional, como requisito inarredável para a imposição de sanções na esfera administrativa.⁷

5.11. Note-se, nesse propósito, que a responsabilidade em direito é, em regra, sempre subjetiva, não correspondendo ao ideal de justiça, em princípio, a imposição de qualquer sorte de consequência sancionatória sem que o agente tenha praticado ou concorrido voluntariamente para a consecução da conduta antijurídica.

5.12. Como anota EDUARDO FORTUNATO BIM, apenas o que decorre da vontade humana pode sujeitar-se a um juízo de reprovabilidade, não sendo possível punir-se alguém que não tinha condições de saber o que estava

⁴ Ver FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 63-66.

⁵ NOBRE JÚNIOR. op., cit., p. 141.

⁶ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *O princípio da boa-fé e sua aplicação no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 282.

⁷ OSÓRIO. Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: RT, 2000, p. 312-6.



fazendo ou, mesmo sabendo, não podia, nas circunstâncias, se comportar de maneira diversa.⁸

- 5.13. No caso da responsabilidade administrativa ambiental, bem ao contrário da responsabilidade de natureza civil consagrada no art. 14, § 1º da Lei nº 6.938, de 31.08.1981, não só inexistente qualquer ressalva legal, quanto, pelo contrário, o caráter subjetivo é expressamente reafirmado pela própria Constituição da República e pela legislação federal.
- 5.14. Destarte, a culpabilidade é reclamada como princípio ensejador de responsabilidade no próprio art. 225, § 3º da CR/1988, ao se referir às “...condutas e atividades lesivas ao meio ambiente...”.
- 5.15. De outro lado, esse mesmo requisito também se faz presente no art. 3º da Lei nº 9.605/1998, no qual o elemento subjetivo — “*decisão do representante legal ou contratual, ou do órgão colegiado no interesse ou benefício da entidade*” — está previsto não só para a responsabilidade penal, mas também para a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica.
- 5.16. Mais ainda, o art. 70 dessa Lei define infração administrativa ambiental a partir da externalização da conduta do agente, expressa através das palavras ação e omissão. Já no art. 72, § 3º, incisos I e II da mesma Lei de Crimes Ambientais c/c o art. 3º, § 2º do Decreto nº 6.514, de 22.07.2008, as condições de aplicabilidade da multa simples se fazem presentes quando o agente, por negligência ou dolo, advertido por irregularidades que tenham sido por ele praticadas, deixar de saná-las no prazo que lhe for assinalado, ou mesmo quando opuser embaraço à fiscalização por parte do órgão ambiental competente.
- 5.17. Com efeito, o fundamento último da culpa é a vontade humana, inexistindo, pois, qualquer distinção entre a vontade que gera responsabilidade civil, penal ou administrativa.⁹ Em essência, a culpa é a mesma, de modo que entre essas três modalidades de ilicitude reside apenas uma diferença

⁸ BIM, Eduardo Fortunato. A inconstitucionalidade da responsabilidade objetiva no direito tributário sancionador. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 224, p. 231, abr./jun. 2001.

⁹ Cf. COSTA NETO. Nicolao Dino de Castro e, BELLO FILHO, Ney de Barros, COSTA, Flávio Dino de Castro. *Crimes e infrações administrativas ambientais (Lei nº 9.605/98)*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 54.

quanto à finalidade da consequência jurídica,¹⁰ ou seja, respectivamente compensatória e reparatória, punitivo-expiatória e punitivo-preventiva.

5.18. Com propriedade observa FÁBIO MEDINA OSÓRIO:

“A pena somente pode ser imposta ao autor da infração penal. A norma deve acompanhar o fato. Igual exigência acompanha o Direito Administrativo Sancionatório. Incabível responsabilidade objetiva, eis uma das consequências do princípio da pessoalidade da sanção administrativa.

(...)

O princípio da pessoalidade da pena, de natureza constitucional, se estende, em tese, ao Direito Administrativo Sancionatório e é um desdobramento do princípio da culpabilidade.”¹¹ (destacamos)

5.19. Infere-se, pois, que **a infração administrativa ambiental pressupõe a existência de um comportamento típico e antijurídico por parte do agente, sendo a função da sanção puni-lo pelo ato, alertando-o para a não reincidência. Ou seja, a responsabilidade administrativa sancionatória é penalidade com vistas a desestimular a prática de ilícito, razão pela qual deve ser direcionada àquele que a praticou.**

5.20. Assim sendo, apresenta-se como descabida qualquer sorte de imposição sancionatória com caráter objetivo, sendo certo que no direito administrativo sancionador, tanto quanto no direito penal, o resultado de que depende a existência da infração somente pode ser imputado a quem lhe tenha dado causa por ação ou omissão sua.

5.21. Não se desconhece, nesse propósito, que o art. 2º da Lei nº 9.605/1998 enseja um verdadeiro alargamento das hipóteses de responsabilização, permitindo que o auto de infração alcance todos aqueles que, de qualquer modo, concorrerem, direta ou indiretamente, para a prática das infrações.

5.22. Tal regra de extensão sancionatória, porém, não prescinde da inafastável aferição da culpabilidade de cada qual dos agentes envolvidos, alinhando-se, nesse pormenor, ao disposto no art. 3º da mesma Lei, que faz depender a responsabilidade da pessoa jurídica de decisão do representante legal ou contratual, ou do órgão colegiado no interesse ou benefício da entidade, a

¹⁰ Cf. COSTA NETO, BELLO FILHO e COSTA. op. cit., p. 54. Ver também AZEVEDO, Tupinambá Pinto de. Pessoa jurídica: ação penal e processo na lei ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, n. 12, p. 108, out./dez. 1998.

¹¹ OSÓRIO, ob. cit., p. 338-9.

pressupor, destarte, o dolo específico e o ânimo de infringir o comando proibitivo inserto nas normas ambientais de regência.

- 5.23. Disso resulta que não basta a simples verificação de um efeito ou resultado proibido pelo ordenamento jurídico para que seja válida a punição de um agente, pessoa física ou jurídica.
- 5.24. Faz-se também necessário que o órgão fiscalizador proceda, previamente à imputação da conduta irregular ao administrado, a uma minuciosa investigação no intuito de constatar ou não a presença dos diversos elementos capazes de sedimentar o exercício da pretensão punitiva, evitando-se, com isso, sua persecução desnecessária ou irrazoável.
- 5.25. Assim é no direito criminal, que impõe à autoridade policial e ao Ministério Público — em regra titular da ação — a averiguação prévia de circunstâncias como, dentre outras, a materialidade da ação, o local em que ocorreu, o agente responsável e os motivos que o levaram à suposta prática delitiva; ou seja, dos diversos fatores que possam permitir uma delimitação precisa dos elementos caracterizadores de uma ação penalmente reprovável, valendo sempre lembrar que uma conduta só é punível quando presentes os pressupostos da tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade.
- 5.26. No campo administrativo, por igual forma, a mera constatação de um resultado infracional não basta para que um determinado fato ou conduta seja passível de repressão, não sendo facultado ao Poder Público iniciar o procedimento sancionatório sem antes verificar os dados e elementos mínimos necessários não só para determinar a subsunção do evento à hipótese normativa típica, mas também aqueles essenciais para caracterizar os demais aspectos a serem apreciados pela autoridade competente, como, dentre outros, a relação de causalidade entre o resultado verificado e o comportamento do acusado, sua culpabilidade, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes porventura existentes.
- 5.27. Ou seja, mostra-se juridicamente inadequado e ilegítimo o embasamento de uma autuação na simples constatação de determinado fato contrário ao direito, sem que o agente autuante tenha sequer colhido maiores informações sobre as circunstâncias envolvidas no evento, procurando sobretudo compreender a quem imputar a responsabilidade por sua ocorrência.

- 5.28. No caso presente, destarte, todas as evidências trazidas levam à conclusão de que um importante fator concorre em estreito paralelismo para a exoneração de responsabilidade administrativa da Recorrente, qual seja, a cabal ausência de culpabilidade.
- 5.29. Por sua vez, ainda que se pudesse entender que a imputação de infrações administrativas por condutas danosas ao meio ambiente prescinde do elemento subjetivo (dolo ou culpa), é necessária a demonstração da efetiva ação ou omissão e do nexo causal em relação ao suposto dano.
- 5.30. Com efeito, para a configuração da responsabilidade administrativa por uma infração ambiental, ou seja, para que uma pessoa física ou jurídica seja enquadrada para todos os efeitos na seara administrativa como infrator, é indispensável o nexo causal, que é entendido como relação direta de causa e efeito entre o fato gerador da responsabilidade e a consequência identificada.
- 5.31. A primeira cláusula cujo suposto descumprimento foi atribuído à empresa é a 2.3, a qual, como visto, impôs ao empreendedor a obrigação de doar ao IEF, até julho/2020, as áreas descritas na referida cláusula.
- 5.32. Nesse contexto, em junho de 2020, a Vale, enquanto responsável pelo cumprimento do TCCF, protocolou junto a este órgão ambiental a Carta nº 121/2020 (conforme DOC. 7 da Defesa Administrativa), por meio da qual informou o *status* das diligências adotadas para atendimento da obrigação, cujo cumprimento, à época, ainda não havia sido finalizado, devido às dificuldades enfrentadas em decorrência do processo de incorporação da Ferrous Resources do Brasil — e, via de consequência, da Emesa — pela Vale, gerando um período transitório de repasse e adequações de informações e procedimentos.
- 5.33. Ademais dos entraves oriundos do processo de incorporação, a Vale registrou as dificuldades enfrentadas em razão das medidas preventivas impostas para contenção da doença respiratória causada pela COVID-19, sendo certo que as restrições de circulação de pessoas fixadas pelo Poder Público causaram uma série impedimentos à adoção das providências necessárias ao atendimento do encargo.
- 5.34. Ou seja, o cumprimento da obrigação estabelecida no item 2.3 do TCCF nº 2101090503119 restou prejudicado, naquele momento, pelo momento excepcional vivenciado pela Vale, então responsável pelo atendimento das obrigações, em razão dos processos burocráticos de incorporação de



empresas, somado às medidas restritivas decorrentes da pandemia, que ocasionaram, por exemplo, a suspensão dos serviços públicos, inclusive cartorários, dificultando, portanto, os procedimentos de regularização fundiária para cumprimento dos encargos estabelecidos no TCCF.

- 5.35. Não resta dúvida de que a configuração da pandemia ensejou a alteração da dinâmica de compromissos de natureza ambiental, tendo em vista a evidente caracterização da hipótese de caso fortuito ou de força maior, capaz de suspender a responsabilidade do compromissário, que se viu absolutamente impossibilitado de cumprir a obrigação previamente pactuada, no prazo estipulado.
- 5.36. Diante de tais fatos e, considerando a ausência de previsão, à época, acerca do fim das medidas restritivas adotadas para o combate a COVID-19, a Vale solicitou ao IEF, tempestivamente, por meio da aludida Carta nº 121/2020, que o prazo para conclusão das obrigações atinentes à cláusula 2.3 fosse estendido por mais 12 (doze) meses.
- 5.37. Em que pese ausente a resposta por parte do órgão ambiental, a empresa continuou, de forma diligente e proativa, a dar andamento ao cumprimento das obrigações estabelecidas no TCCF.
- 5.38. Assim é que, por exemplo, em 20.09.2021, a Vale protocolou junto ao IEF a Carta nº 218/2021 (DOC. 8 da Defesa Administrativa), por meio da qual comprovou o atendimento das obrigações previstas nos itens “a” e “b” da cláusula 2.4, e item III da cláusula 2.8 — conforme restará detalhado no tópico subsequente.
- 5.39. Quanto à cláusula 2.3, em maio/2022, a Vale recebeu Ofício IEF/URFBIO CS – NUBIO nº 52/2022 (DOC. 9 da Defesa Administrativa), solicitando a apresentação dos documentos referentes a doação da Fazenda Lavrinha.
- 5.40. Em resposta, a Vale protocolou, em 24.06.2022, a Carta nº 203/2022, solicitando prorrogação de prazo para a todas as etapas e prazos que envolvem o processo de desmembramento e consequente doação da área requerida do imóvel.
- 5.41. Na sequência, em 25.08.2022, a empresa, por meio da Carta nº 285/2022 (Estudos e Licenciamento Ambiental Corredores Sul e Sudeste BH/MG) (DOC. 10 da Defesa Administrativa), a informou ao órgão ambiental que havia sido identificada uma ordem de indisponibilidade na matrícula nº

10.624, referente à Fazenda Lavrinha, razão pela qual não se poderia dar seguimento, naquele momento, ao atendimento da cláusula 2.3.

5.42. Com efeito, referida ordem de indisponibilidade foi determinada pelo juízo da 17ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte/MG, no âmbito do processo nº 00020574-32.2014.5.03.0017, **sendo certo, portanto, que se configura como fato de terceiro**, para o qual a empresa não contribuiu, não podendo, assim ser responsabilizada ou sofrer sanções em razão das consequências deste fato.

5.43. Na aludida Carta nº 285/2022, além de informar acerca da ordem de indisponibilidade, a empresa ressaltou que o processo de desmembramento de imóvel junto ao INCRA e ao Cartório de Registro de Imóveis – CRI, além de oneroso, é também moroso, com duração de quase dois anos, demonstrando, portanto, o motivo da demora no cumprimento da obrigação da cláusula 2.3, ante a dependência de andamento daqueles órgãos, o que justificava a necessidade de se alterar o prazo para o cumprimento da medida.

5.44. Diante disso, a Vale apresentou ao IEF um cronograma, expondo os prazos que entendia razoável — considerando todas as dificuldades e entraves enfrentados até aquele momento — para o cumprimento da obrigação 2.3, a saber:

Ações para doação de imóveis em UC's Estaduais	Prazo (dias)
1. Baixa da ordem de indisponibilidade do imóvel	Indeterminado
2. Averbação do geoprocessamento na matrícula do imóvel (Matrícula 10.624 - Lavrinhas ou Dona Vicência)	180 dias após a conclusão da ação 1
3. Efetivar a transferência da titularidade da propriedade para a VALE SA	30 dias após a conclusão da ação 2
4. Elaboração de plantas, memoriais e requerimentos para desmembramento de matrículas (Geoprocessamento em escritório)	180 dias após a conclusão da ação 3
5. Emissão de matrículas novas pelos cartórios	180 dias após a conclusão da ação 4
6. Elaboração de Minuta de Escritura Pública	15 dias após a conclusão da ação 5
7. Análise escritura pelo Instituto Estadual de Florestas	Indeterminado
8. Solicitação de isenção de impostos	Indeterminado
9. Registro da Escritura Pública	120 dias após a ação 8
10. Desmembramento de cadastros	30 dias após a ação 9

5.45. **Assim, não restam dúvidas, no presente caso, de que compromissária não pode ser penalizada pelo descumprimento da obrigação objeto da cláusula 2.3 do TCCF nº 2101090503119, uma vez que os motivos ensejadores do não atendimento do encargo até o presente momento são atribuíveis exclusivamente a fatores alheios a sua vontade.**

- 5.46. Repisa-se que tais motivos relacionaram-se, a princípio, (i) aos entraves burocráticos advindos da situação de emergência causada pela pandemia do Covid-19, em razão dos quais os procedimentos de transferência, à Vale, dos processos e obrigações assumidas pela EMESA — em virtude da incorporação dessa por aquela —, acabaram por ser retardados; e, posteriormente, (ii) à referida ordem de indisponibilidade, determinada pelo juízo da 17ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte/MG, no âmbito do processo nº 00020574-32.2014.5.03.0017.
- 5.47. Ora, não se pode admitir que o não atendimento da cláusula 2.3, que tem como única e exclusiva razão os fatores acima relatados, enseje a aplicação de sanção à compromissária, notadamente considerando que a empresa tem tentado de forma diligente, no âmbito do processo judicial, afastar a referida indisponibilidade, já tendo se manifestado nos autos em mais de uma ocasião, demonstrando ao juízo que não subsistem razões para manutenção do encargo.
- 5.48. Ora, é de amplo conhecimento a morosidade do judiciário, não podendo a Recorrente, no entanto, ser penalizada por efeito de ocorrência a que não deu causa.
- 5.49. Lado outro, no que se refere ao processo de compensação ambiental, percebe-se que a compromissária agiu, a todo tempo, com a mais absoluta transparência e boa-fé perante o órgão ambiental, sempre atualizando-o acerca das ações em andamento para atendimento da cláusula 2.3, e requerendo a cabível dilação do prazo para o cumprimento da obrigação.
- 5.50. Tais manifestações foram instruídas com as devidas justificativas, as quais demonstravam cabalmente que a empresa havia agido, ao longo do tempo, de forma diligente e proativa com vistas ao atendimento da cláusula, sendo certo que, conforme atestado nos pedidos de dilação, a doação apenas não foi finalizada tendo em vista a existência de impedimentos externos, que ultrapassavam a ingerência da Vale.
- 5.51. Assim, repita-se, não há que se falar em descumprimento por parte da Recorrente de qualquer obrigação, uma vez que a empresa agiu, a todo momento, pautada pela boa-fé, tendo, nesse sentido, solicitado, tempestivamente, as cabíveis dilações de prazo.



- 5.52. Perceba-se que a compromissária estava em constante diálogo com este órgão ambiental, sendo evidente que agiu em estrita regularidade, e que o IEF estava ciente das ações da empresa e, principalmente, das dificuldades enfrentadas para a regularização.
- 5.53. Neste contexto, como visto, a responsabilidade administrativa se caracteriza pela imposição de uma sanção ao agente causador do ato que representa desrespeito às normas de controle ambiental, sanção esta que é expressão do *ius puniendi* do Estado, exercício do Poder de Polícia desencadeado pela infração às normas ambientais praticadas pelo agente.
- 5.54. Contudo, para que ela seja constatada, alguns elementos necessários devem ser identificados, dentre eles a relação de causalidade entre o agente e o ato considerado lesivo praticado.
- 5.55. O nexu causal refere-se à prova de que foi de uma específica atividade desenvolvida pelo possível responsável que decorreu o dano a ser reparado. Ou seja, é necessário estabelecer a ligação entre o ato praticado por alguém e o dano percebido.
- 5.56. Uma vez demonstrada a relação de causa e efeito, o agente não será responsabilizado somente nos casos de excludentes de responsabilidade que rompam o referido nexu de causalidade.
- 5.57. Regulamentando a matéria, a lei prevê as hipóteses de excludentes da responsabilidade do agente, que afastam a responsabilidade do agente pelo ato infracional identificado porque (i) descaracterizam a culpa; (ii) rompem o referido nexu de causalidade; (iii) excluem a autoria; (iv) afastam o dolo; e (v) tornam o dano improvável.
- 5.58. Assim, ocorrerá a exclusão do nexu causal nas hipóteses de (i) culpa exclusiva da vítima; (ii) fato de terceiro; e (iii) caso fortuito e força maior.
- 5.59. Nesse sentido, enuncia o professor Sílvio Venosa¹² que se o ato de terceiro é a causa exclusiva do prejuízo, desaparece a relação de causalidade entre a ação e a omissão de alguém e o dano.
- 5.60. Os Tribunais Superiores têm-se manifestado favoravelmente à descaracterização do liame de causalidade quando presente o fato de terceiro:

¹² VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: Responsabilidade Civil. São Paulo: Editora Atlas, 2005. 5 ed., pág. 76.



DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. FATO EXCLUSIVO DE TERCEIRO. DESPROVIMENTO.

1. Recurso contra sentença de improcedência em ação de ressarcimento de danos;
2. Comprovação da excludente de responsabilidade;
3. Manutenção do decisum.

[...] O Princípio da Responsabilidade Objetiva da Administração Pública, sob a modalidade de risco administrativo, embora dispense prova da culpa da Administração, **permite que esta, para eximir-se da obrigação de indenizar, demonstre que o dano ocorreu por fato exclusivo da vítima ou de terceiro, ou em razão da verificação de caso fortuito ou força o que rompe o nexo de causalidade entre a conduta e o dano.**

(TJ-RJ - APL: 00013047120118190025 RJ 0001304-71.2011.8.19.0025, Relator: DES. ADOLPHO CORREA DE ANDRADE MELLO JUNIOR, Data de Julgamento: 25/03/2014, NONA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 28/03/2014 12:25)

APELAÇÃO. EXECUÇÃO DE AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO PELA SEDAM. MULTA POR INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. ABATE DE ÁRVORES EM DESCONFORMIDADE COM O MANEJO FLORESTAL. RESPONSABILIDADE. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. FATO DE TERCEIRO. COMPROVAÇÃO. ROMPIMENTO DO NEXO CAUSAL. EXCLUDENTE DA RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA DO PROPRIETÁRIO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

1. A responsabilidade pelas infrações de natureza administrativa assim como as de natureza cível prescinde de dolo ou culpa, bastando, para sua materialização a simples comprovação do dano (ou risco de provocá-lo) e o nexo de causalidade com a conduta, independentemente de culpa em sentido amplo.
2. Na esfera cível a teoria adotada é do risco integral, **entretanto, no âmbito administrativo de responsabilização, a teoria é a do risco em que não se permite a imputação da responsabilidade quando o dano decorre da conduta ou da ação de terceiro (fato de terceiro)**, bem como do caso fortuito ou de força maior em consonância com a lógica subjetivista exigida pela responsabilização administrativa prevista no art. 5º, XLV da CF e pelos arts. 3º, inc. IV e 14 da Lei 6.938/81.
3. No caso concreto, tem-se com a conclusão de que os danos decorreram de fato de terceiro com rompimento do nexo de causalidade entre o dano e a conduta, o que põe por terra a responsabilidade administrativa. 4. Recurso não provido.

301
8

(TJ-RO - APL: 00103117820118220001 RO 0010311-78.2011.822.00012ª Câmara Especial, Data de Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 04/12/2013.) (destacamos)

5.61. No presente caso, destaca-se uma vez mais que, se houve qualquer tipo de infração ambiental, esta só ocorreu em virtude de fatores externos à vontade da compromissária.

5.62. Segundo evidenciado, qualquer entendimento no sentido de atribuir à Recorrente responsabilidade pelos fatos é todo precário, diante dos requisitos absolutamente necessários para a configuração da responsabilidade administrativa ambiental, que, como visto acima, prescinde da configuração do nexos de causalidade, o que aqui não se verifica.

5.63. Nesse sentido, o entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

“ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL - APELAÇÃO EM AÇÃO ORDINÁRIA - INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA POR DANO AMBIENTAL - AÇÃO/OMISSÃO E NEXO CAUSAL - NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO - APELAÇÃO NÃO PROVIDA.

.....

4. Mesmo para a melhor doutrina, que sustenta que a imputação de infrações administrativas por condutas danosas ao meio ambiente prescinde do elemento subjetivo (dolo ou culpa), é necessária a demonstração da efetiva ação ou omissão e de nexos causal. Nesse sentido, Édis Milaré susenta que “os pressupostos para a configuração da responsabilidade administrativa podem ser sintetizados na fórmula conduta ilícita, considerada como qualquer comportamento contrário ao ordenamento jurídico”. (MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente, 2009, p. 885).

5. Enquanto a responsabilidade civil pela reparação de dano se funda na necessidade de manutenção da vida, a responsabilidade administrativa sancionatória é penalidade com vistas a desestimular a prática de ilícito, por isso deve ser direcionada àquele que efetivamente a praticou.

6. No caso concreto, considerando a ausência de comprovação de que a conduta que ensejou a configuração do ilícito administrativo ambiental tenha sido praticada pelo autor, ora apelado, não há elementos para configurar a sua responsabilização no âmbito administrativo, sendo, portanto, indevida a multa vergastada, nulos o auto de infração e a Certidão de Dívida Ativa.

7. *Apelação não provida.*” (TRF – 1ª Região, AC 2006.01.99.039840-3/PI, Rel. Juiz Federal SILVIO COIMBRA MOURTHÉ, pub. 10/10/2012 e-DJF1) (destacamos)

- 5.64. De tal sorte, ausente o comportamento voluntário, comissivo ou omissivo por parte de um agente determinado, não se há de falar emnexo de causalidade e, por conseguinte, em conduta punível.
- 5.65. Destarte, ante a cabal ausência, no caso concreto, do elemento subjetivo subjacente à culpabilidade necessária à configuração da responsabilidade administrativa em matéria ambiental por certo não há elementos para configurar sua responsabilização no âmbito administrativo pelo descumprimento da cláusula 2.3 do TCCF nº 2101090503119, devendo ser desqualificada a conduta infracional atribuída à Recorrente, determinando-se o arquivamento do AI nº 307158/2022.

VI – NECESSÁRIA PONDERAÇÃO ACERCA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

- 6.1. Em relação às cláusulas 2.4 e 2.8, conforme já mencionado anteriormente, o cumprimento das obrigações foi comprovado junto ao órgão ambiental em 20.09.2021, data em que a Vale protocolou junto ao IEF a Carta nº 218/2021 (DOC. 8 da Defesa Administrativa), por meio da qual atestou o atendimento das obrigações previstas nos itens “a” e “b” da cláusula 2.4.
- 6.2. Lembre-se que referida cláusula impôs à compromissária a obrigação de averbar às margens da matrícula do imóvel denominado “Fazenda Bahia”, registrado sob a matrícula nº 14.674, as áreas especificadas nos itens “a” e “b”, no prazo de 30 (trinta) dias contados da assinatura do TCCF.
- 6.3. Novamente em razão da pandemia, os trâmites para atendimento da obrigação ficaram prejudicados — todavia, por um lapso ínfimo de tempo, sendo certo que o encargo foi devidamente atendido em **19.12.2019**, conforme averbação AV-27 da matrícula nº 14.674:

AV-27-14.674: Protocolo nº 68.067, em 19/12/2019. **SERVIDÃO AMBIENTAL PERPETUA:** Conforme Termo de Compromisso de Compensação Florestal nº 2101090503119, firmado por EMPRESA DE MINERAÇÃO ESPERANÇA S.A., inscrita no CNPJ sob o nº 33.300.971/0001-06, NIRE/JUCEMG nº 3130000968-8, com sede social na Estrada de Souza Noschese, s/n, Estação Carlos Newlands, Distrito de Conceição do Itaguá, Brumadinho/MG, tendo como responsável a proprietária do imóvel receptor da medida compensatória FERROUS RESOURCES DO BRASIL S.A., já qualificada, perante o IEF - Instituto Estadual de Florestas, fica instituída **Servidão Ambiental Perpétua com 2 fragmentos distintos, denominados Fragmento 01, com área de 2.8155ha, X=589674 e Y=7763985 e Fragmento 02, com área de 1.8942ha, X=589691 e Y=7764087, com área total de 4,7097ha, do imóvel da presente matrícula, com fitofisionomia de Floresta Estacional Semidecidual e estágio sucessional (de regeneração) Médio e, na sub-**



- 6.4. Por sua vez, ao protocolar referidos documentos junto ao órgão ambiental, como visto, em 20.09.2021, por meio da Carta nº 218/2021 (DOC. 8 da Defesa Administrativa), restou atendida, conseqüentemente, a cláusula 2.8, que nada mais se refere que não à obrigação de apresentação, ao IEF, dos comprovantes cumprimento das obrigações do TCCF nº 2101090503119.
- 6.5. Ora, tendo as obrigações sido cumpridas há tão longo tempo, e sem que eventual atrase não causasse o mais mínimo prejuízo ao meio ambiente, ou mesmo à dinâmica do processo de compensação florestal, tem-se que não se mostra razoável, tampouco proporcional, a intenção do IEF de penalizar a compromissária no momento presente.
- 6.6. De acordo com a regra consignada no art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VI da Lei Federal nº 9.784/1999:

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;” (destacamos)

- 6.7. Deste modo, ao observar objetivamente os critérios para a aplicação das penalidades administrativas, não cabe ao agente executor da lei atuar de forma arbitrária e sem liames normativos claros, sendo patente que a sanção imposta deve estar solidamente amparada em análises que permitam aquilatar as verdadeiras proporções e o alcance do evento objeto da autuação, submetendo tais informações ao crivo do contraditório, de modo a permitir que o autuado possa contra ela se opor.
- 6.8. Todas essas ideias alicerçam-se no princípio da **proibição do excesso**,¹³ a obstar o descomedimento sancionatório por parte do Poder Executivo, sendo-lhe defeso fixar gravame incompatível com a falta que se pretende

¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 84.



punir,¹⁴ conforme entendimento já amplamente consolidado na jurisprudência:

“RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE DESPACHANTE. PENALIDADE. CASSAÇÃO DE SEU CREDENCIAMENTO JUNTO AO DETRAN. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO E DE FUNDAMENTAÇÃO. DECISÃO NULA DE PLENO DIREITO

I – Os motivos que determinaram a vontade do agente público, consubstanciados nos fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato, eis que a ele se vinculam visceralmente. É o que reza a prestigiada teoria dos motivos determinantes.

*II - A sanção, ainda que administrativa, não pode, em hipótese alguma, ultrapassar em espécie ou quantidade o limite da culpabilidade do autor do fato. **A afronta ou a não-observância do princípio da proporcionalidade da pena no procedimento administrativo implica em desvio de finalidade do agente público, tornando a sanção aplicada ilegal e sujeita a revisão do Poder Judiciário.***

III - Decisão da Autoridade coatora que, pela ausência de fundamentação, afronta o disposto no art. 38, § 1.º, da Lei n.º 9.784/99, imbuindo-a, portanto, de vicissitudes que a invalidam.

IV - Recurso conhecido e provido.” (STJ, ROMS 13.617/MG, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJ 22.04.2002) (destacamos)

*“EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CONTRATO CAMBIAL. INFRAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INFORMAÇÕES FALSAS. ART. 23, § 3º, DA LEI Nº 4131/62. CONTRATOS DE CÂMBIO SEM A CORRESPONDENTE OPERAÇÃO DE EXPORTAÇÃO. MULTA. PRESCRIÇÃO. PROPORCIONALIDADE. (...) **Sendo a sanção administrativa um ato que emana da administração pública e estando esta submetida à estrita legalidade, o valor da multa imposta por infração administrativa deve se submeter, não só ao princípio da legalidade, mas também ao princípio da proporcionalidade. O princípio da proporcionalidade deriva do próprio princípio da legalidade e, por isso, a multa aplicada deve ser compatível à infração cometida, sob pena de ilegalidade.** Aplicando essas considerações ao caso concreto, para avaliar a proporcionalidade do percentual da multa cominada, é necessário sopesar que: em que pese a reiteração da conduta e o volume de contratos de câmbio que ficaram sem a correspondente operação de exportação, (a) não houve evasão de divisas; (b)*

¹⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Infrações e sanções administrativas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 94.

houve, efetivamente, o embarque das mercadorias; e (c) a empresa embargante demonstrou estar de boa-fé.” (TRF4, AC nº 5001121-16.2012.404.7014, Des. Federal CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JÚNIOR, pub. 10.07.2015) (destacamos)

- 6.9. No plano doutrinário, registre-se a lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, para quem o princípio da proporcionalidade:

“...enuncia a ideia [...] de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhe corresponderiam.”¹⁵

- 6.10. Nessa mesma vertente, ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“A ideia central do princípio leva em conta o fato de que, se o Poder Público, de um lado, tem o direito de instituir determinadas restrições à liberdade e à propriedade dos indivíduos, está impedido, por outro, de exagerar na dose restritiva se o prejuízo a ser evitado comporta restrição menos gravosa. Trata-se de natural corolário do regime democrático, no qual o Estado, como representante da coletividade, desempenha funções de polícia em praticamente todas as atividades de interesse público, mas sem deixar de considerar que a liberdade e a propriedade são direitos fundamentais, como prescreve o art. 5º, caput, da Const. Federal e, como tais, devem sofrer a menor incidência possível de eventuais limitações que se tornem necessárias.”¹⁶

- 6.11. E mais, para LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, a “razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas”,¹⁷ de modo que a falta da aludida congruência viola, em verdade, o princípio da legalidade, porquanto, na hipótese, ou há vício nas razões impulsionadoras da vontade, ou o vício estará no objeto desta, como reflexo da inobservância dos requisitos exigidos para a validade da conduta.

¹⁵ BANDEIRA DE MELLO. op. cit., p. 56.

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal: comentários à Lei nº 9.784, de 29/1/1999*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 55.

¹⁷ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 50.



- 6.12. De fato, não restam dúvidas de que, para que se possa evidenciar o quão ilegítimo foi, *in casu*, a lavratura do Auto de Infração em referência, há que se considerar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, os quais foram expressamente acolhidos pelo ordenamento jurídico brasileiro no art. 2º, parágrafo único, inciso VI da Lei Federal nº 9.784, de 29.01.1999.
- 6.13. Na hipótese em exame, todas as medidas adotadas pela Vale levam ao necessário entendimento de não se mostra minimamente coerente pretender penalizar o empreendedor, que, a todo tempo, informou ao órgão ambiental acerca das providências adotadas para cumprimento da obrigação, e, quando verificada a impossibilidade, chegou mesmo a propor alternativas, as quais não foram analisadas.
- 6.14. Por todo o exposto, restando demonstrado que as questões subjacentes ao caso se mostram aptas a afastar a aplicação da infração capitulada no art. 112, Anexo III, Código 324, do Decreto nº 47.383/2018, requer a Recorrente a imediata desconstituição do AI nº 307158/2022.

VII – DA IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MULTA POR DESCUMPRIMENTO DO TCCF

- 7.1. Por fim, mas não menos importante, ressalte-se que, juntamente com o AI nº 307158/2022, a Recorrente recebeu o Ofício nº 71/2022-URFBio-Centro Sul-IEF, por meio do qual essa Unidade comunica sobre a lavratura do Auto de Fiscalização nº 230267/2022, o qual relata o suposto descumprimento das obrigações do TCCF — também objeto do presente AI —, e registra a aplicação da multa prevista na cláusula 4.1 do TCCF, nos seguintes termos:

AUTO DE FISCALIZAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE TCCF nº 2101090503119 – Empresa de Mineração Esperança S.A. – EMESA – Item 4.1 da cláusula quarta/das penalidades. O item 4.1 da cláusula quarta/das penalidades do Termo de Compromisso de Compensação Florestal nº 2101090503119 determina que o descumprimento das obrigações fixadas no presente instrumento implicará na (sic) cobrança, mediante ação executiva, de multa mensal no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por mês de atraso, contados a partir do primeiro dia de descumprimento de quaisquer das obrigações contidas na cláusula segunda.

- 7.2. Destarte, importante destacar, desde já, e conforme amplamente abordado na Defesa Administrativa contra o AI nº 3071588/2022, que não há que se falar em descumprimento do Termo de Compromisso, considerando que a empresa agiu de forma diligente perante este IEF, requerendo, em tempo

hábil, a repactuação dos prazos para atendimento das obrigações, dado o cenário externo que a impediu de cumprir os encargos.

- 7.3. Nesse sentido, salienta-se que todos estes pontos serão devidamente expostos a essa URFBio, no âmbito do processo decorrente do TCCF, considerando que o Ofício nº 71/2022-URFBio-Centro Sul-IEF faculta à compromissária apresentar Defesa em face da aplicação da multa prevista no item 4.1 do TCCF, no prazo de 30 (trinta) dias, o que foi realizado tempestivamente.

VIII – DOS PEDIDOS

8.1. À vista de todo o exposto, requer a recorrente:

- a) preliminarmente, diante do cerceamento de Defesa frente à impossibilidade de acesso ao Processo Administrativo e informações essenciais para a compreensão da decisão de indeferimento, **seja anulada a modalidade de cientificação, devolvendo o prazo de Recurso para esta Recorrente.**
- b) a retificação do polo passivo do presente processo, para que conste como autuada no AI nº 307158/2022 a **VALE S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Torre Oscar Niemeyer, Praia de Botafogo, nº 186, sala 701 à sala 1901, Botafogo – Rio de Janeiro/RJ, inscrita no CNPJ-MF sob o nº 33.592.510/0001-54 (**endereço para correspondências**: Av. Dr. Marco Paulo Simon Jardim, 3580 – Bairro Piemonte – Prédio 3 – 2º andar –, Águas Claras – Nova Lima/MG, CEP: 34.006-200), a qual sucedeu a EMESA por incorporação de ações, e que é a responsável pelo atendimento das obrigações estabelecidas no TCCF nº 2101090503119.
- c) seja anulado o AI nº 307158/2022, em estrito respeito à teoria da responsabilidade subjetiva administrativa, haja vista o fato supostamente infracional em tela, notadamente quanto à cláusula 2.3 do TCCF nº 2101090503119, não poder ser atribuído à Recorrente;
- d) seja cancelado o AI nº 307158/2022, em atendimento aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando que a compromissária cumpriu regularmente as cláusulas 2.4 e 2.8 do TCCF.

308
&



8.2. Por derradeiro, protesta a recorrente pela juntada de novos documentos até decisão final prolatada pela autoridade competente.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Belo Horizonte, 2 de maio de 2023.

Ricardo Carneiro
OAB/MG 62.391

Thábata Luanda dos Santos e Silva
OAB/MG 151.265

Thiago Vitor Chaves Passos
OAB/MG 173.077