

RESOLUÇÃO CONAMA Nº 393/2007: UMA RELEITURA PELA PROPORCIONALIDADE

CONAMA RESOLUTION Nº 393/2007
A REREADING THROUGH PROPORTIONALITY

Leandro Fonseca Vianna | leandro.vianna@petrobras.com.br

Advogado Pleno da PETROBRAS no Departamento Jurídico, lotado na Gerência de Tribunais Superiores, Direito Tributário e Ambiental. Ex-secretário de meio ambiente do Município de Petrópolis - (2011/2012).



Resumo

O artigo apresenta uma alternativa de interpretação da Resolução CONAMA nº 393/2007, que dispõe sobre o descarte contínuo de água de processo ou de produção em plataformas marítimas de petróleo e gás natural. Propõe-se uma análise crítica da atuação do IBAMA na aplicação da Resolução CONAMA nº 393/2007 e sua implicação no aumento dos custos de produção, para, a partir daí, conferir uma interpretação da referida norma a partir da proporcionalidade e da prática no direito comparado. Na análise, será incorporada a necessidade de lesão ao bem jurídico tutelado para caracterização do ilícito administrativo, ou seja, somente será possível concluir pela infração administrativa se o descarte de água de produção tiver acarretado na alteração das características da água do mar além da zona de mistura (princípio da lesividade). O presente artigo também conclui como obrigatória a presença de laudo técnico do órgão ambiental, não sendo suficiente para a autuação administrativa a comunicação de desenquadramento, encaminhada pela empresa produtora ao órgão ambiental em cumprimento ao disposto na própria resolução. Justifica-se a necessidade de propor uma nova leitura da Resolução CONAMA nº 393/2007, a partir do postulado da proporcionalidade, na medida em que as reiteradas atuações do órgão ambiental têm aumentado os custos de produção, o que poderá ocasionar um efeito em toda cadeia produtiva, em prejuízo ao consumidor final e à economia do país.

Palavras-chave

direito ambiental; água de produção; resolução conama nº 393/2007; lesividade; proporcionalidade

Abstract

This article presents an alternative interpretation of CONAMA Resolution 393/2007, which deals with the continuous disposal of process or production water on offshore oil and natural gas platforms. It is proposed a critical analysis of IBAMA's performance in the application of CONAMA Resolution 393/2007 and its implication in increasing production costs, so as to provide an interpretation of this norm based on proportionality and practice in law compared. Our analysis will incorporate the need for injury to the protected legal interest to characterize the administrative wrongdoing, ie, it will only be possible to conclude for the administrative infraction if the discharge of production water has caused in the alteration of the characteristics of the sea water beyond the zone of mixture (the principle of lesivity). This article also concludes as mandatory the presence of a technical report of the environmental agency, not being sufficient for the administrative assessment the communication of noncompliance, sent by the producing company to the environmental agency in compliance with the provisions of the resolution itself. A new reading of CONAMA Resolution 393/2007 is proposed and justified based on the postulate of proportionality, since the repeated assessments of the environmental agency have increased production costs, which may lead to an effect on whole chain of production, to the detriment of the final consumer and the economy of the country..

Keywords

environmental law; water production; conama resolution nº 393/2007; lesividade; proportionality.

Submetido: 15/02/2018 | Aceito: 09/08/2018

Introdução

O cenário global tem imposto às empresas de exploração e produção de petróleo um especial cuidado com o desenvolvimento sustentável de sua produção, o que resulta na internalização de custos e na adoção de processos produtivos com instrumentos tecnológicos que possibilitem a diminuição dos riscos de poluição.

O processo de exploração e produção de petróleo, paralelamente à extração do óleo e gás, resulta da atividade a geração de efluentes e também da chamada “água de produção” ou “água produzida”, definida pela legislação como “a água normalmente produzida junto com o petróleo”¹.

Há na legislação ambiental² o reconhecimento das limitações técnicas e tecnológicas da atividade de exploração em alto mar, permitindo-se, como consequência dessa constatação, o descarte contínuo de água de produção, desde que obedecidos os parâmetros nela estabelecidos.

O controle do descarte dessa água produzida, pelo órgão ambiental brasileiro, tem mostrado-se bastante sensível na atividade diária da indústria do petróleo, o que impõe ao intérprete da norma restritiva de direitos uma visão à luz do postulado aplicativo normativo da proporcionalidade.

A aplicação da proporcionalidade se mostra relevante na medida em que, diariamente, as empresas produtoras de petróleo estão sujeitas às atuações administrativas do órgão ambiental federal (IBAMA) pelo descarte eventual de água produzida acima dos padrões, sem que para isso o IBAMA demonstre o efetivo prejuízo suportado pelo meio ambiente. Diante desse cenário, a insegurança jurídica gerada por essa atuação dos órgãos ambientais compromete os investimentos e o desenvolvimento econômico, daí porque se propõe uma leitura da norma a partir dos princípios constitucionais correlatos, especialmente com análise econômica do Direito.

Portanto, mostra-se necessária, senão imprescindível, uma leitura da Resolução CONAMA nº 393/2007 a partir do postulado aplicativo normativo da proporcionalidade, a fim de permitir a realização dos primados da justiça.

Socorrer-se da proporcionalidade enquanto postulado de aplicação de normas irá permitir que se realize, na maior medida possível, os princípios da livre iniciativa e da proteção ao meio ambiente, consagrando, assim, a ideia do desenvolvimento sustentável, sem negar validade a nenhum dos conceitos jurídicos envolvidos e, principalmente, protegendo o bem jurídico tutelado.

Uma releitura da norma regulamentar igualmente permitirá que se mitigue o efeito cascata no aumento do custo da produção, sem o que, inevitavelmente, ocorreria contenção em futuros investimentos e automática transferência desta internalização dos custos em toda cadeia produtiva, com reflexo inclusive para os consumidores.

Justifica-se, portanto, a necessidade de propor uma nova leitura da Resolução CONAMA nº 393/2007, a partir do postulado da proporcionalidade, na medida em que as reiteradas atuações do órgão ambiental, sem qualquer razoabilidade, têm aumentado os custos de produção, o que poderá ocasionar em um efeito em toda cadeia produtiva, em prejuízo ao consumidor final e à economia do país.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1. Aspectos Regulamentares

Em 09/08/2007 foi publicada a Resolução CONAMA n. 393/07, que veio a ser retificada em 15/08/2007 e que dispõe sobre o descarte contínuo de água de processo ou de produção em plataformas marítimas de petróleo e gás natural.

A partir de uma simples leitura da Resolução CONAMA n. 393/07, nota-se que a referida norma permite o lançamento de água produzida, direta ou indiretamente no mar, conforme as condições, padrões e exigências dispostas na própria Resolução e desde que não acarrete ao mar, no entorno do ponto de lançamento, características diversas da classe de enquadramento para a área definida, com exceção da zona de mistura. A legislação permite, portanto, o descarte de água de produção no mar.

Apesar de singela, essa primeira conclusão é especialmente relevante na medida em que o lan-

çamento do efluente não caracteriza, por si só, atividade vedada pela legislação. Os parâmetros adotados pela legislação só se mostrariam como cogentes, caso, comprovadamente, revelassem-se hábeis a sancionar uma conduta lesiva ao meio ambiente, o que, no entanto, não tem se mostrado verdadeiro na prática reiterada.

A ilegalidade da conduta exige a conjugação de dois fatores: descarte fora dos padrões e alteração das características do receptor além da zona de mistura.

Os conceitos legais adotados pela Resolução CONAMA n.º 393/07 são essenciais para a compreensão do tema e devem ser abordados desde logo, a fim de permitir a melhor contextualização do tema. No artigo 2º da referida resolução³ estão definições que serão adotados ao longo desse trabalho, tais como *condições de descarte, descarte contínuo*, entre outros.

Com base nesses conceitos, dentro de um sistema hermenêutico que tem como filtro a proporcionalidade, e como norma fundamental a Constituição da República, será possível defender que a melhor interpretação do artigo 5.º da Resolução CONAMA n.º 393/07⁴ é justamente aquela em que se exige do órgão ambiental a contínua revisão dos parâmetros estabelecidos e, além disso, da consideração acerca das demais variáveis implicadas no descarte de água produzida.

A “não-conformidade” também é outro conceito jurídico adotado pela Resolução CONAMA e que terá relevância no presente estudo.

A partir de uma interpretação sistemática da Resolução, somente se reputará como “não conforme” o descarte contínuo de água produzida que ultrapassar a média mensal, e não aquele que transborde os limites diários.

Ocorre, no entanto, que o órgão ambiental tem aplicado sanções indistintamente, tanto ao descarte acima da média mensal, quanto para aqueles que ultrapassem o limite diário⁵.

A interpretação adequada da solução apresentada na Resolução 393/2007, quando ocorre constatação de que o valor máximo diário foi excedido, não é a aplicação de multa, mas sim

a comunicação de tal fato ao órgão ambiental. Essa é uma das interpretações possíveis a partir do uso do postulado aplicativo normativo da proporcionalidade.

Frise-se que a Resolução CONAMA n.º 393/07, nessa exata linha, em seu artigo 5.º, parágrafos 2º e 3º⁶, considera não-conformidade apenas a ultrapassagem do limite médio mensal de concentração de óleos e graxas na água descartada, e, em contraste, não reputa como não-conformidade a eventual ultrapassagem do limite diário. Fundamental guardar essa relevante diferenciação feita pela própria resolução.

E, mesmo na hipótese da ultrapassagem mensal, no espírito da gestão participativa da Resolução 393/2007, o órgão ambiental poderá autorizar o descarte de água produzida acima das condições e padrões (nela) estabelecidos, nos termos do seu art. 7º⁷.

A par disso, em cada caso concreto, a concentração de óleos e graxas na água de produção, em verdade, quase nada diz, por si só, se não for considerado concomitantemente também o volume/massa/vazão de água descartada, o corpo receptor e o período de duração do descarte.

A simples verificação do teor de óleo em uma amostra isolada de 250ml, se não confrontada com o período de duração do descarte e a vazão dessa mesma descarga em alto mar, não permite ao agente fiscal chegar à conclusão de lesão ao bem jurídico tutelado.

A aplicação da proporcionalidade impõe, ainda, que para aplicação de eventual sanção administrativa, o agente sancionador verifique se a conduta analisada causa ameaça ou coloca em risco o bem jurídico tutelado pelo direito administrativo (princípio da lesividade).

Nesse sentido, uma leitura da Resolução CONAMA 393/2007 à luz da proporcionalidade impõe analisar, em cada caso concreto, se o descarte fora dos padrões seria idôneo o suficiente para ameaçar ou colocar em risco o bem jurídico tutelado pela norma, no caso, a qualidade da água no ambiente marinho, no entorno da plataforma (zona de mistura⁸) e além da zona de mistura.

O agente sancionador, em seu atuar, não pode se pautar única e exclusivamente por uma atividade mecanicista ou meramente causal, pois se assim proceder, estará atuando no campo da desproporção, da ausência de justiça, bem assim a colocar em dúvida a legitimidade da própria sanção concretamente aplicada.

1.2. O artigo 5º da Resolução CONAMA nº 393/07 e sua finalidade: propiciar gestão participativa

Conforme a doutrina mais categorizada, o direito ambiental “tem a tarefa de estabelecer normas que indiquem como verificar as necessidades de uso dos recursos ambientais”⁹.

Em outras palavras, “a política ambiental não se deve erigir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material.”¹⁰

A Lei 6.938/81, notadamente em seus artigos 2º, incisos III, VI e VII, 4º, incisos I, III, IV e V e 5º, reafirma os conceitos supra e destaca que a gestão ambiental deverá ocorrer de modo participativo, ou seja, onde a Administração Pública é uma das partes interessadas em que sejam criados critérios e padrões de qualidade ambiental, devendo incentivar a pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional dos recursos ambientais.

Nesse contexto, ou seja, conforme o sistema de gestão ambiental participativa preconizado pela Política Nacional do Meio Ambiente, a Administração Pública reconheceu que o teor de óleos e graxas da água produzida em plataformas de petróleo é matéria de alta complexidade técnica, a merecer regulamentação específica, que surgiu a partir da publicação, em 09/08/07, da Resolução CONAMA 393/07.

Pela leitura dos “Considerandos” da Resolução CONAMA 393/07, nota-se que o princípio constitucional ali tutelado é inequivocamente o **desenvolvimento (sustentável)**, já que é feita alusão tanto à proteção da matriz energética brasileira relativa ao petróleo, ao gás e ao seu crescimento, como à saúde e bem-estar humano, bem como ao equilíbrio ecológico aquático.

Contudo, em razão da inexistência de estudos técnicos baseados na realidade brasileira, a Resolução CONAMA 393/07 adotou os limites representados pela média mensal e valor máximo diário de teor de óleos e graxas praticados pela legislação dos Estados Unidos da América do Norte – EUA, no Golfo do México, onde há cerca de 5.000 plataformas, das quais aproximadamente 1.300 descartam água produzida e não há aplicação de multa nos casos de ultrapassagem.

Ademais, é preciso ter em mente que o volume/massa/vazão de água de produção descartado nessa região tida como paradigma (EUA, Golfo do México) é aproximadamente 100 (cem) vezes maior que aquele lançado pelas plataformas em operação na costa brasileira, e que, ainda assim naquele país, não há aplicação de multa pelo descarte acima dos limites.

Fica claro que o sentido do artigo 5º da Resolução CONAMA 393/07, quando passado pelo filtro do princípio constitucional que visa a tutelar (desenvolvimento sustentável), traz a conclusão que é justamente propiciar aos empreendedores a oportunidade de mostrar ao IBAMA o que precisa ser revisado e quais outras variáveis precisam ser consideradas, tal qual ocorre no direito comparado. Tanto assim, que seu parágrafo primeiro prevê a apresentação de propostas de metas em um ano, mormente sabendo que na época da edição da norma não se tinham dados de plataformas nacionais.

1.3. Os limites fixados no artigo 5º da Resolução CONAMA n.º 393/07

A evolução normativa que culminou com a edição da citada Resolução CONAMA n. 393/07 é sumariada a seguir e levou em consideração a normatização em outras regiões produtoras de petróleo.

A Lei n. 9.966, de 28/04/2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, determina, em seu artigo 17, que:

é proibida a descarga de óleo, misturas oleosas e lixo em águas sob jurisdição nacional,

exceto nas situações permitidas pela Marpol 73/78, e não estando o navio, plataforma ou similar dentro dos limites de área ecologicamente sensível, e os procedimentos para descarga sejam devidamente aprovados pelo órgão ambiental competente.

Em seu §1º estabelece, ainda, que “no descarte contínuo de água de processo ou de produção em plataformas aplica-se a regulamentação ambiental específica”.

Posteriormente, o CONAMA editou a Resolução CONAMA nº 357, publicada no DOU de 17/03/2005 e retificada em 09/05/2005, que, em seu artigo 43, § 4.º, previa a regra de que

o descarte contínuo de água de processo ou de produção em plataformas marítimas de petróleo será objeto de resolução específica, a ser publicada no prazo máximo de um ano, a contar da data de publicação desta Resolução, ressalvado o padrão de lançamento de óleos e graxas a ser o definido nos termos do art. 34, desta Resolução, até a edição de resolução específica

Em 09/08/2007 foi publicada a Resolução CONAMA n.º 393/07, que veio a ser retificada em 15/08/2007 e que dispõe sobre o descarte contínuo de água de processo ou de produção em plataformas marítimas de petróleo e gás natural.

Reitere-se que a Resolução CONAMA n.º 393/07, em seu artigo 5º, parágrafos segundo e terceiro, estabeleceu uma diferenciação que pode ser resumida da seguinte forma: a superação do limite diário deverá ser comunicada ao órgão ambiental; a superação do limite mensal, além de dever ser comunicada ao órgão ambiental, deverá ser objeto de relatório e tratada como não-conformidade.

Fácil perceber, portanto, lendo-se a Resolução a partir da proporcionalidade e com vistas a preservar o bem jurídico tutelado (desenvolvimento sustentável), que a superação do limite máximo diário não caracteriza não-conformidade e, quicá, infração punível pela legislação ambiental.

Quanto a isso, vale lembrar que, consoante doutrina Carlos Maximiliano, não se presumem, na lei, palavras inúteis. Convém a transcrição da lição desse eminente professor de hermenêutica:

Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia. As expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis. Pode uma palavra ter mais de um sentido a ser apurado o adaptável à espécie, por meio do exame do contexto ou por outro processo; porém a verdade é que sempre se deve atribuir a cada uma a sua razão de ser, o seu papel, o seu significado, a sua contribuição para precisar o alcance da regra positiva.¹¹

O órgão ambiental federal, ao lavrar o auto de infração em casos de descarte acima da média diária, tem se preocupado de modo precipuo não com a correta utilização da informação que lhe foi prestada pelas Companhias de Óleo e Gás, para contribuir com a coleta de dados necessária à formação de um banco de informações, cuja análise irá propiciar a criação e revisão de padrões de qualidade ambiental, mas, em vez disso, tem se adiantado apressadamente para multar de modo impertinente e desfocado, sem se valer da razoabilidade e do devido processo legal¹².

Sabendo-se que a Resolução CONAMA n.º 393/07, em seu artigo 5º, §§2º e 3º, considera não-conformidade apenas a ultrapassagem do limite médio mensal de concentração de óleos e graxas na água descartada, não reputando como não-conformidade a eventual ultrapassagem do limite diário, verifica-se a necessidade de que se considerem as características específicas do processo de produção, determinando que sejam consideradas as médias mensais e não os registros instantâneos de amostras, para efeito de verificação de conformidade com a norma relativa à concentração de óleos e graxas.

A imposição das autuações administrativas de maneira mecanicista não contribui para a busca de solução no processo de produção. Pelo contrário, induz a insegurança jurídica e contribui para internalização dos custos decorrentes dessa ausência de razoabilidade, transferindo ao consumidor e a toda cadeia produtiva, a repartição desses custos.

2. A PROPORCIONALIDADE E O CONFLITO DE PRINCÍPIOS

2.1. Postulado aplicativo normativo da proporcionalidade

O desenvolvimento teórico da diferenciação entre princípios e regras, bem como a dissertação das diferentes posições doutrinárias, demandaria um estudo próprio. O objeto do presente estudo não é a teoria dos princípios. Tampouco se pretende um artigo acerca do princípio ou postulado aplicativo normativo da proporcionalidade.

Importa-nos apenas a premissa teórica de que existe diferença entre norma-regra e norma-princípio. E que os princípios possuem conflitos aparentes entre si. Exemplo de conflito aparente, aplicável ao presente estudo, é aquele existente entre o princípio da livre iniciativa e do desenvolvimento, em confronto com o princípio da máxima proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável.

A solução desse aparente conflito se dá pela aplicação do postulado aplicativo normativo da proporcionalidade. Nas palavras do professor Humberto Ávila, em seu consagrado livro *Teoria dos Princípios*,

4.7 Os postulados normativos são normas imediatamente metódicas, que estrutura, a interpretação e aplicação de princípios e regras mediante a exigência, mais ou menos específica, de relações entre elementos com base em critérios.

[...]

4.11 O postulado da proporcionalidade aplica-se nos casos em que exista uma relação de causalidade entre um meio e um fim concretamente perceptível. A exigência de realização de vários fins, todos constitucionalmente legitimados, implica a adoção de medidas adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito.¹³

Sendo assim, os princípios sumariados a seguir (Máxima Proteção ao Meio Ambiente, Livre Iniciativa, Desenvolvimento Sustentável, Não Autoincriminação e Lesividade) apresentam diversos fins e valores constitucionalmente fundamentados, sendo que a compatibilização entre todos se dará pela aplicação do postulado aplicativo normativo da proporcionalidade. Será também com base neste mesmo vetor que se

propõe uma releitura da Resolução CONAMA nº 393/2007.

2.2. O Princípio da máxima proteção ao meio ambiente

A Constituição Federal estatuiu a proteção ao meio ambiente como direito fundamental de todos e fixou a obrigação de proteção para a presente e futuras gerações:

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

O princípio da máxima proteção ao meio ambiente, portanto, como decorrência dessa norma, impõe o estabelecimento de padrões de conduta que visem à satisfação do valor consagrado constitucionalmente.

Esse princípio possui a árdua tarefa de, simultaneamente, permitir a inserção de técnicas processuais que instrumentalizem a proteção jurisdicional do meio ambiente, sem que se abra mão de condições de validade do processo, a fim de conquistar a devida efetividade processual.

O papel do Princípio da Máxima Proteção Jurisdicional do Meio Ambiente é o de constituir um padrão cultural jurídico a regulamentar o início, o desenvolvimento e a efetivação da tutela jurisdicional em temas que envolvem a proteção ambiental.

Assim, o princípio em tela, cumpre função semelhante ao do Devido Processo Legal, nas vezes em que este se permite protagonizar o papel de fonte do direito processual no Brasil. Contudo, restringe-se a Máxima Proteção Jurisdicional às denominadas demandas ambientais, a ponto de não alcançar a amplitude genérica do devido processo legal.¹⁴

A máxima proteção ambiental sofrerá limitações e restrições sempre que estiver em conflito com outro princípio constitucionalmente garantido, a fim de evitar a invalidação de outra norma de igual relevância. Como dito, o postulado aplicativo da proporcionalidade é o instrumento para a adequada ponderação entre princípios supostamente em conflito.

2.3. O Princípio da Livre Iniciativa

O princípio da livre iniciativa aparece no texto constitucional em diversas oportunidades. Primeiro, a livre iniciativa é alçada a fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV, CF/88).

Depois, como direito fundamental, no artigo 5º, inciso XIII, que dispõe que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Por fim, ao tratar dos princípios fundamentais da ordem econômica, assim restou estatuído no artigo 170 da Constituição:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

A livre iniciativa deve ser protegida e estimulada. A atividade de produção e exploração de petróleo é essencial e estratégica ao desenvolvimento nacional, a qual, também em respeito ao princípio da livre iniciativa, deve ser resguardada.

Portanto, a aplicação de restrições e sanções que limitem ou inviabilizem a livre iniciativa, devem se pautar em outros princípios constitucionalmente garantidos, sempre tendo como parâmetro o postulado da proporcionalidade.

2.4. O Princípio do Desenvolvimento Sustentável

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, da qual o Brasil é signatário, dispõe, em seu parágrafo primeiro, que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

O artigo 3º da Constituição Federal estabelece que o desenvolvimento nacional é objetivo fun-

damental da nação, ao lado de outros de igual relevância, como construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Portanto, a lógica existencial das nações é a promoção do desenvolvimento de sua população, gerando riquezas e bem estar social. Como dito, o desenvolvimento é um dos fundamentos da República.

Percebe-se também que “as principais declarações internacionais sobre meio ambiente, sempre levam em consideração a necessidade de desenvolvimento econômico, que deverá ser realizado de forma sustentável.”¹⁵

A sustentabilidade desse direito ao desenvolvimento, enquanto princípio de direito ambiental, está previsto no inciso VI, do artigo 170 da Constituição Federal, que condiciona o exercício da livre iniciativa à defesa do meio ambiente:

art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Desse modo, nos ensinamentos do professor Paulo de Bessa Antunes, é indiscutível que “o direito ao desenvolvimento é um dos mais importantes dos direitos humanos e que ele não é contraditório com o direito ao meio ambiente saudável. Muito ao contrário, são direitos complementares e indissociáveis.”¹⁶

Já nas palavras de Édis Milaré, “a propriedade privada, base da ordem econômica constitucional, deixa de cumprir sua função social – elementar para sua garantia constitucional – quando se insurge contra o meio ambiente.”¹⁷

A atividade de exploração e produção de petróleo e gás é indispensável ao desenvolvimento de uma nação e, como atividade econômica, deve se guiar tanto pelos princípios da livre iniciativa,

quanto por aquele do desenvolvimento sustentável.

2.5. O Princípio da Não Autoincriminação

Os parágrafos 2º e 3º, do artigo 5º, da Resolução CONAMA 393/2007 impõem ao administrado que apresente comunicação de não conformidade caso a média mensal ou diária prevista seja excedida:

Art. 5º O descarte de água produzida deverá obedecer a concentração média aritmética simples mensal de óleos e graxas de até 29 mg/L, com valor máximo diário de 42 mg/L.

§ 1º A indústria petrolífera deverá apresentar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, no prazo de um ano, proposta de metas de redução do teor de óleos e graxas no descarte de água produzida.

§ 2º Caso a média mensal prevista no caput deste artigo seja excedida, o órgão ambiental licenciador deverá ser comunicado imediatamente após a constatação, devendo ser apresentado um relatório identificando a não conformidade em até 30 dias.

§ 3º Sempre que for constatado que o valor Máximo diário determinado no caput do artigo foi excedido, deverá haver comunicação imediata ao órgão ambiental.

Por sua vez, o artigo 15 da referida resolução estabelece que o não cumprimento do disposto nesta Resolução sujeitará os infratores às sanções previstas pela legislação vigente. O Administrado está a cumprir a resolução quando envia o relatório mensal com não-conformidades, bem assim quando comunica o desenquadramento mensal. Ao fazê-lo, não pode a Administração punir com mais rigor do que com aqueles que não noticiam descartes que jamais o órgão ambiental tomará conhecimento.

Contudo, base nestes dispositivos e nos demais artigos da lei 9.605/98, o IBAMA tem aplicado multas após ser comunicado da ultrapassagem de concentração máxima de teor de óleos e graxas por determinada empresa. Multa-se quem cumpre a resolução e comunica o órgão ambiental a não-conformidade eventual. De outra banda, aqueles que eventualmente quedarem-se

inertes, jamais serão punidos.

Nesse atuar, o órgão ambiental fere não só a finalidade da própria norma, como adiante se verá, mas também o princípio constitucional da não autoincriminação (*nemo tenetur se detegere*).

O referido princípio se baseia no instinto natural de auto preservação e garante ao indivíduo proteção contra a fraude, a coação, física ou moral, pressões, artificialismos, etc..

Este princípio pode ser traduzido na máxima de que ninguém é obrigado a se auto-incriminar ou produzir prova contra si mesmo. Logo, nenhum indivíduo pode ser compelido, ainda que por leis ou dispositivos normativos, a fornecer involuntariamente qualquer tipo de informação, declaração, dado, objeto ou prova que o incrimine direta ou indiretamente.

A garantia de não declarar contra si mesmo tem sentido amplo e deve ser interpretada como qualquer tipo de manifestação, seja oral, documental, material, etc.. Diante deste princípio, qualquer prova obtida mediante sua violação torna-se ilícita à luz do Direito Pátrio.

O Supremo Tribunal Federal já possui jurisprudência consolidada em prestígio ao princípio *nemo tenetur se detegere*.¹⁸

Tem-se igualmente o precedente do Superior Tribunal de Justiça, que consignou que “ninguém pode ser forçado, por qualquer autoridade ou particular, a fornecer involuntariamente qualquer tipo de informação ou declaração que o incrimine, direta ou indiretamente. Trata-se de princípio de caráter processual penal, já que intimamente ligado à produção de provas incriminadoras.”¹⁹

O referido princípio constitucional encontra fundamento normativo no artigo 5º, LXIII, da Constituição, segundo o qual “o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado.”

Também se verifica a presença do princípio na Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 8, item 2, “g”), assim como no Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, da Organização das Nações Unidas (ONU).

Ainda há previsão expressa no Código de Processo Penal, em seu artigo 186 e parágrafo único:

Art. 186. Depois de devidamente qualificado e cientificado do inteiro teor da acusação, o acusado será informado pelo juiz, antes de iniciar o interrogatório, do seu direito de permanecer calado e de não responder perguntas que lhe forem formuladas

Parágrafo único. O silêncio, que não importará em confissão, não poderá ser interpretado em prejuízo da defesa.

Nesse sentido, não desconhecendo a autonomia de instâncias entre o direito penal e administrativo, a comunicação do teor de óleos e graxas imposta pela Resolução 393/2007 não pode ser utilizada, por si só, como prova e único fundamento de eventual condenação criminal, assim como os artigos da Resolução 393/2007 que impõem a apresentação dos teores de óleos e graxas, não podem servir de base para caracterização de ilícito administrativo ambiental.

A utilização conferida pelo IBAMA ao documento fornecido pelas empresas em espírito colaborativo, como único elemento de prova da suposta infração, revela-se ilícita e inconstitucional, pois viola o referido princípio, aplicável em seara de direito sancionatório, ainda que administrativo.

A vedação à autoincriminação vige em todas as fases do processo e em todos os procedimentos, até nos investigatórios e, principalmente, nos processos apuratórios e instaurados para impor sanções.

Deve-se mencionar, também, que prevalece em todas as esferas, seja ela penal, trabalhista, cível, administrativa, sendo importante ponderar que, se a garantia citada não tivesse essa extensão, sua importância seria mínima, inócua, como também seria insensato imaginar que alguém pudesse invocar a garantia perante um juízo e continuasse obrigado a se incriminar perante outro.

2.6. Do Princípio da Lesividade no Direito Ambiental (artigo 225, §3º, CF/88)

O princípio da lesividade revela a necessidade de efetiva ofensa a determinado bem jurídico rele-

vante para a caracterização da conduta passível de sanção, seja ela penal ou administrativa, conforme defenderemos no presente artigo.

O referido princípio de índole penal se aplica ao direito ambiental sancionador por força do disposto no artigo 225, §3º, da Constituição Federal, que assim dispõe:

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

De acordo com a norma constitucional, portanto, somente as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas.

Conforme se aprende nas regras de hermenêutica, a lei não possui palavras inúteis. Sabendo-se dessa premissa básica de interpretação, vê-se a consagração na norma fundamental brasileira do princípio da lesividade, aplicável ao direito ambiental sancionador.

Os princípios e regras constitucionais são hierarquicamente superiores e devem funcionar como vetores de interpretação e adequação da legislação infraconstitucional. Sendo assim, o lançamento de água de produção somente seria passível de punição quando causasse lesão ao bem jurídico tutelado, no caso específico, a qualidade da água além da zona de mistura.

Não havendo a lesão ao meio ambiente, por força do disposto no artigo 225, §3º, da Constituição, os agentes não estariam sujeitos à sanção penal ou administrativa.

3. INTERPRETAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA N. 393/07 PELA PROPORCIONALIDADE E APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LESIVIDADE

Com base em tudo que foi desenvolvido acima, para que se possa aplicar a sanção constante do preceito secundário das normas administrativas sancionadoras, deve-se proceder a um juízo preliminar de subsunção, ou seja, a adequação fática da conduta supostamente perpetrada pelo infrator ao fato hipotético descrito nas referidas

normas de cunho administrativo.

Dessa forma, no momento em que o agente sancionador verifica, diante do caso concreto, que a conduta descrita hipoteticamente na norma administrativa sancionadora foi realizada integralmente em todas as circunstâncias e elementos, é possível afirmar que houve a realização de uma conduta típica prevista na norma. Tal se chama tipicidade.

No entanto, além de proceder a verificação da ocorrência da tipicidade, ou seja, a subsunção do fato a norma, o agente sancionador deve verificar se a conduta ora analisada causa ameaça ou coloca em risco o bem jurídico tutelado pelo direito administrativo ambiental (art. 225, §3º, CF/88).

Quando se trata de sancionar o suposto poluidor, não basta a mera verificação da tipicidade. A Constituição e a aplicação do postulado da proporcionalidade impõem a análise da lesividade da conduta²⁰.

Conforme visto acima, o princípio da lesividade revela a necessidade de efetiva ofensa a determinado bem jurídico relevante, e que será, no caso do presente estudo, imediatamente a qualidade da água no entorno das plataformas e, mediatamente, o ambiente equilibrado (desenvolvimento sustentável).

Apesar de ser possível extraí-lo da interpretação do artigo 225, §3º, da Constituição Federal, tal princípio (lesividade) é típico do direito penal, que no artigo 13 do Código Penal estabelece inequivocamente que o resultado é essencial à existência do crime.

Muito embora dogmaticamente existam diferenças entre direito penal e direito administrativo sancionador, nos ensinamentos dos professores Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Flávio Amaral Garcia, é possível aplicar e transpor princípios entre ambos:

Desde os três últimos decênios do século XX, na doutrina e na jurisprudência europeias, e, mais recentemente, nas que foram desenvolvidas no âmbito comunitário, tem-se difundido o esclarecido entendimento de que as *sanções administrativas*, tradicionalmente entendidas como circunscritas ao campo de

atividade administrativa de *polícia*, são, em verdade, uma manifestação específica de um *ius puniendi genérico do Estado*, destinado à tutela de quaisquer valores relevantes da sociedade, transcendendo o âmbito da *função de polícia* para se estender às demais funções administrativas, incluindo as *regulatórias*, próprias do *ordenamento econômico* e do *ordenamento social*.

Deste modo, tornou-se necessário dispensar um *tratamento integrado* à matéria, inclusive reconhecendo a aplicabilidade limitada de certos *princípios da penologia criminal*, no exercício de todas demais funções punitivas do Estado, tal como pioneiramente foi proposto pelo jurista espanhol ALEJANDRO NIETO GARCÍA, em sua obra *Derecho Administrativo Sancionador*, originalmente publicada em 1993.²¹

Como exemplo dessa convergência, têm-se as normas que regem as sanções da lei de improbidade administrativa, que preveem a necessidade de lesão para configuração dos ilícitos regulados pela referida legislação específica, entendimento também adotado pelo Superior Tribunal de Justiça em alguns dos seus julgados.²²

Nesse sentido, naquilo que importa ao objeto da análise, faz-se necessário examinar se o descarte de água de produção acima do limite diário em determinado dia do mês, tendo sido mantido o limite médio mensal previsto na legislação, sem alterar a qualidade da água, seria idôneo o suficiente para ameaçar ou colocar em risco o bem jurídico tutelado pela norma administrativa.

Conforme já referido, o agente sancionador, em seu atuar, não pode se pautar única e exclusivamente através de uma atividade mecanicista ou meramente causal, a pretender apenas verificar se a conduta descrita hipoteticamente na norma regulamentar, que em última análise implicará em medida sancionadora, foi realizada ou não pelo pretense infrator, pois se assim proceder, estará atuando no campo da desproporção, da ausência de justiça, bem assim a colocar em dúvida a legitimidade da própria sanção concretamente aplicada.

Além disso, o *Princípio da Não Autoincriminação* não permite que a empresa produtora seja atuada com base apenas na comunicação que

envia ao órgão ambiental noticiando o resultado da amostra diária da água produzida, comunicação enviada em estrito cumprimento de norma regulamentar.

Somente com base em um parecer técnico fundamentado, que ateste que o descarte diário alterou a qualidade, padrões e condições da água além da zona de mistura, é possível aplicar a sanção administrativa.

Contudo, a prática tem se mostrado diversa. O órgão ambiental federal não comparece ao local da pretensa infração, não elabora parecer técnico e lavra autos de infração apenas e tão somente com base na informação prestada pela empresa acerca dos resultados obtidos pela análise por ela realizada em obediência à Resolução CONAMA nº 393/2007.

Entende-se que a Resolução CONAMA nº 393/97 permite a compreensão de que o descarte acima do limite diário não configura, por si só, lesão ou ameaça idônea ao bem jurídico tutelado, qual seja, a manutenção do equilíbrio ambiental e a sua preservação para as atuais e futuras gerações (princípio do direito ambiental transgeracional).

Por tais razões, uma vez verificada a ausência de lesão ao bem jurídico tutelado pela norma, igualmente se impõe concluir pela ausência de conduta tendente a ameaçar, causar lesão ou expor a perigo bem jurídico tutelado pelos dispositivos.

Por se tratar de direito punitivo, sancionador, o princípio da lesividade – originário da seara penal –, mostra-se perfeitamente aplicável a partir da interpretação da Resolução CONAMA nº 393/07 pelo postulado aplicativo da proporcionalidade e pelo disposto no artigo 225, §3º, da Constituição Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário global tem imposto às empresas de exploração e produção de petróleo um especial cuidado com o desenvolvimento sustentável de sua produção, o que resulta na internalização de custos e na adoção de processos produtivos com instrumentos tecnológicos que possibilitem a diminuição dos riscos de poluição.

No processo de exploração e produção de petróleo, paralelamente à extração do óleo e gás, resulta da atividade a geração de efluentes e também da chamada “água de produção” ou “água produzida”.

O controle pelo órgão ambiental brasileiro do descarte dessa água produzida tem se mostrado bastante sensível na atividade diária da indústria do petróleo no âmbito nacional, o que impõe ao intérprete da norma restritiva de direitos uma visão à luz do postulado aplicativo normativo da proporcionalidade.

As empresas produtoras de petróleo têm recebido do órgão ambiental federal (IBAMA) sanções administrativas pelo descarte eventual de água produzida acima dos padrões, sem que para isso o IBAMA demonstre o efetivo prejuízo suportado pelo meio ambiente, valendo-se como motivação para a autuação das informações prestadas pelas próprias empresas produtoras.

Tal conclusão é possível a partir do já referenciado Relatório de Auditoria RA nº 014.401/2015-0, do Tribunal de Contas da União, que consignou que “ não há aparentemente uma dosimetria baseada em critérios objetivos e/ou proporcional ao dano ambiental apurado em laudo técnico ou de constatação robustos.”²³

A insegurança jurídica gerada por essa atuação dos órgãos ambientais inevitavelmente comprometerá os investimentos e o desenvolvimento econômico, daí porque se impõe uma leitura da norma a partir dos princípios constitucionais correlatos, especialmente a partir de uma análise econômica do Direito.

Portanto, mostra-se necessária, senão imprescindível, uma leitura da Resolução CONAMA nº 393/2007 a partir do postulado aplicativo normativo da proporcionalidade, a fim de permitir a realização dos primados da justiça.

E mais, por força de expressa disposição constitucional, o agente sancionador deve verificar se a conduta ora analisada causa ameaça ou coloca em risco o bem jurídico tutelado pelo direito administrativo ambiental (art. 225, §3º, CF/88).

No controle da atividade de exploração e produção de petróleo incidirão, entre outros, os

princípios da Máxima Proteção ao Meio Ambiente, da Livre Iniciativa, do Desenvolvimento Sustentável, da Não Autoincriminação e da Lesividade, que apresentam fins diversos, todos constitucionalmente garantidos, sendo que a compatibilização entre eles se dará pela aplicação do postulado aplicativo normativo da proporcionalidade.

Será também com base neste mesmo postulado que se propõe uma releitura da Resolução CONAMA nº 393/2007, a exigir do órgão ambiental, para a lavratura do auto de infração, a elaboração de parecer técnico que indique que o descarte de água de produção acima do limite diário acarretou alterações na qualidade da água além da zona de mistura. Sem tal parecer e demonstração da lesividade, nula será a atuação administrativa lavrada pelo órgão ambiental.

BIBLIOGRAFIA

- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano Ambiental: Uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- _____. *Direito Ambiental*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- _____. *Política Nacional do Meio Ambiente PNMA* (Comentários à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito* (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE). Salvador, Instituto Baiano de Direito Público, n. 09, março/abril/maio 2007. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 22 de setembro de 2015.
- DERANI, Cristiani. *Direito Ambiental Econômico*. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- GALDINO, Flávio. *Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos – Direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- MACHADO, Paulo Affonso de Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: a Gestão Ambiental em Foco*. Doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. GARCIA, Flavio Amaral. *A Principiologia no Direito Administrativo Sancionador*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 28, novembro/dezembro/janeiro, 2011/2012. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-28-NOVEMBRO-2011-DIOGO-FIGUEIREDO-FLAVIO-GARCIA.pdf>>. Acesso em: 20 de outubro de 2015.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- PAULA, Jônatas L Moreira de. *Fundamentos para o Princípio da Máxima Proteção Jurisdicional do Meio Ambiente*. Revista Campo Jurídico, vol. 1, nº 2, outubro de 2013. Disponível na internet: <<http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/issue/view/3>>. Acesso em: 21 de outubro de 2015.

Referências

- 1 Artigo 2º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 393/2007.
- 2 “Considerando as **particularidades e limitações técnicas e tecnológicas** de que se revestem a produção de petróleo e gás natural em plataformas e o tratamento de seus efluentes, resolve:” (Resolução CONAMA nº 393/2007)
- 3 Art. 2º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:
I - ÁGUA DE PROCESSO OU DE PRODUÇÃO OU ÁGUA PRODUZIDA: é a água normalmente produzida junto com o petróleo, doravante denominada “água produzida”;
II - ÁREA ECOLOGICAMENTE SENSÍVEL: regiões das águas marítimas ou interiores, definidas por ato do Poder Público, onde a prevenção, o controle da poluição e a manutenção do equilíbrio ecológico exigem medidas especiais para a proteção e a preservação do meio ambiente;
III - CONDIÇÕES DE DESCARTE: condições e padrões de lançamento da água produzida no mar;
IV - DESCARTE CONTÍNUO: lançamento no mar da água produzida durante um processo ou uma atividade desenvolvida, de maneira permanente ou intermitente;
V - ENSAIOS ECOTOXICOLÓGICOS: ensaios realizados para determinar o efeito deletério de agentes físicos ou químicos sobre diversos organismos aquáticos;
VI - MONITORAMENTO: medição ou verificação periódica de parâmetros de qualidade da água produzida, visando o acompanhamento da qualidade da água no corpo receptor;
VII - PADRÃO DE EMISSÃO: valor limite adotado como requisito normativo de um parâmetro de qualidade da água produzida descartada nas plataformas;
VIII - PLATAFORMA: instalação ou estrutura, fixa ou móvel, localizada em águas sob jurisdição nacional, destinada à atividade direta ou indiretamente relacionada com a pesquisa e a lavra de recursos minerais oriundos do leito das águas interiores ou de sua subsuperfície, ou do mar, da plataforma continental ou de seu subsolo; e
IX - ZONA DE MISTURA: região do corpo receptor onde ocorre a diluição inicial do efluente. (BRASIL, RESOLUÇÃO CONAMA nº 393, de 8 de agosto de 2007. Publicada no DOU nº 153, de 9 de agosto de 2007, Seção 1, páginas 72-73)
- 4 Art. 5º O descarte de água produzida deverá obedecer à concentração média aritmética simples mensal de óleos e graxas de até 29 mg/L, com valor máximo diário de 42 mg/L.
§ 1º A indústria petrolífera deverá apresentar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, no prazo de um ano, proposta de metas de redução do teor de óleos e graxas no descarte de água produzida.
§ 2º Caso a média mensal prevista no caput deste artigo seja excedida, o órgão ambiental licenciador deverá ser comunicado imediatamente após a constatação, devendo ser apresentado um relatório identificando a não conformidade em até 30 dias.
§ 3º Sempre que for constatado que o valor máximo diário determinado no caput do artigo foi excedido, deverá haver comunicação imediata ao órgão ambiental. (BRASIL, RESOLUÇÃO CONAMA nº 393, de 8 de agosto de 2007. Publicada no DOU nº 153, de 9 de agosto de 2007, Seção 1, páginas 72-73)
- 5 Conforme apurado no Relatório de Auditoria TC RA 014.401/2015-0, do Tribunal de Contas da União, que analisou as multas aplicadas pelo IBAMA no exercício de 2012, verificou-se que “nos dados levantados para aquele exercício de 2012, a Petrobras, juntamente com a Transpetro e Petrobras Distribuidora, possuía 21 (vinte e um) autos de infração, no valor total de R\$ 14.074.000,00. Contudo, por motivo de conveniência e oportunidade, e visando justificar a realização da presente fiscalização, o escopo temporal foi ampliado, passando a abarcar também os exercícios de 2013 e 2014, perfazendo a materialidade total de autos de infração no valor de R\$ 31.837.000,00, conforme indicado no item II.6 deste relatório, abaixo.” (TCU – RA 01440120150, Relator JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, Data de Julgamento: 05/07/2017, Plenário)
- 6 Ver nota de rodapé nº 3 *supra*
- 7 Art. 7º O órgão ambiental competente poderá autorizar o descarte de água produzida acima das condições e padrões estabelecidos nesta Resolução em condições de contingências operacionais temporárias, mediante aprovação de programa e cronograma elaborados pelo empreendedor para solução destas condições. (BRASIL, RESOLUÇÃO CONAMA nº 393, de 8 de agosto de 2007. Publicada no DOU nº 153, de 9 de agosto de 2007, Seção 1, páginas 72-73)
- 8 “Região do corpo receptor onde ocorre a diluição inicial do efluente.” – Art. 2º, IX, Res. CONAMA nº 393/07.
- 9 MACHADO, Paulo Affonso de Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 47.
- 10 DERANI, Cristiani. **Direito Ambiental Econômico**. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.74.
- 11 MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 250.
- 12 O Relatório de Auditoria do TCU RA nº 041.401/2015-0 chega a relevantes conclusões ao comparar o acervo de multas por descarte de óleos e graxas: “54. Conforme se pode observar no Anexo 3, não há aparentemente uma dosimetria baseada em critérios objetivos e/ou proporcional ao dano ambiental apurado em laudo técnico ou de constatação robustos. 55. Percebe-se, no citado anexo, que para um mesmo tipo de infração há multas distintas e vice-versa.”
Nas recomendações daquele órgão, constata-se que “as unidades de produção da Petrobras tem sido multadas diretamente com base apenas nos relatórios fornecidos, em advertência prévia e sem a comprovação da negligência ou dolo.” (TCU – RA 01440120150, Relator JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, Data de Julgamento: 05/07/2017, Plenário)
- 13 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros. 2009, p. 181/182.
- 14 PAULA, Jônatas L Moreira de. **Fundamentos**

para o Princípio da Máxima Proteção Jurisdicional do Meio Ambiente. Revista Campo Jurídico, vol. 1, nº 2, outubro de 2013, p. 6.

15 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 24.

16 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política Nacional do Meio Ambiente PNMA** (Comentários à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 20.

17 MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: a Gestão Ambiental em Foco**. Doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 150.

18 HC 79812, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2000, DJ 16-02-2001 PP-00021 EMENT VOL-02019-01 PP-00196 (sem grifos no original)

19 REsp 1208583/ES, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 04/12/2012, DJe 11/12/2012 (sem grifos no original)

20 “A proporcionalidade/razoabilidade é um princípio que introduz em qualquer ramo do Direito uma premissa de justiça, posto que é nele que devem ser encontradas as balizas e os métodos equânimes e uniformizantes, destinados justamente a evitar distorções, excessos e incongruências na aplicação das normas, em especial naquelas afetas ao Direito Administrativo Sancionador. É dever do aplicador da sanção (Estado Juiz ou Estado Administração) verificar a natureza da conduta praticada e o seu grau de reprovabilidade à luz dos princípios que informam a atuação daqueles que se relacionam com a Administração Pública ou que manejam recursos públicos.” (NETO, Diogo de Figueiredo Moreira e GARCIA, Flavio Amaral. **A Principiologia no Direito Administrativo Sancionador**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 28, novembro/dezembro/janeiro, 2011/2012. p. 09)

21 NETO, Diogo de Figueiredo Moreira e GARCIA, Flavio Amaral. *A Principiologia no Direito Administrativo Sancionador*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 28, novembro/dezembro/janeiro, 2011/2012. p. 03.

22 EREsp 260.821/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, Rel. p/ Acórdão Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/11/2005, DJ 13/02/2006, p. 654.

23 (TCU – RA 01440120150, Relator JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, Data de Julgamento: 05/07/2017, Plenário)