Procedência: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD
Interessado: Superintendência de Controle Processual e Apoio Normativo - Subsecretaria de Fiscalização Ambiental – SUFIS-SEMAD
Parecer n.: 15.877
Data: 23 de maio de 2017
Classificação Temática: Meio ambiente. Responsabilidade administrativa. Meio ambiente. Poder de Polícia.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. MEIO AMBIENTE. TRÍPLICE RESPONSABILIDADE. ART. 225, § 3°, DA CR/88. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. NATUREZA SUBJETIVA. CULPABILIDADE. INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. *IUS PUNIENDI*. DEVIDO PROCESSO SUBSTANCIAL. CULPA PRESUMIDA. PARECERES AGE NS. 15.465/2015 E 15.812/016. PARECER ASJUR/SEMAD 46/2017.

A natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, admitindo-se autoria direta e concorrência, na forma da legislação estadual, sendo a culpa presumida, incumbindo ao acusado o ônus de provar o contrário.

O processo administrativo sancionador deve respeito aos princípios constitucionais reitores do devido processo substantivo: legalidade, tipicidade, proporcionalidade, culpabilidade, personalismo ou intranscendência da sanção.

O proprietário de imóvel, o possuidor, o arrendante ou o arrendatário, qualquer deles pode ser autuado, desde que identificado como autor direto da ação ou omissão tipificada como infração administrativa ambiental ou que haja indícios de ter concorrido para sua prática, afastando-se, portanto, a solidariedade e a subsidiariedade.

Do Auto de Infração deve constar a indicação de todos os envolvidos no fato, que tenham concorrido, direta ou indiretamente, para a prática da infração (art. 109 da Lei Estadual n. 20.922/2013, art. 31, § 2°, do Decreto 44.844/08 e art. 25, § 1°, do Decreto n. 46.668/2014), descrevendo-se, com clareza, as circunstâncias em que ocorreu o fato constitutivo da infração e os aspectos que induzem ao envolvimento.

RELATÓRIO

1. A Coordenadora-Geral do NAJ-AGE, por meio do MEMO 0063-2017-NAJ-AGE, encaminha à Consultoria Jurídica o expediente originário da consulta feita pela Superintendência de Controle Processual e Apoio Normativo – SUCPAN, da SUFIS, com manifestação preliminar da Assessoria Jurídica da SEMAD- Parecer N. 46/2017 (EXP. SIPRO 267813712016. SIGED 0000267813712016).

2. A matéria é relativa à responsabilidade administrativa ambiental, tendo sido apresentadas as seguintes indagações:

> 1) Qual a interpretação desta Assessoria Jurídica quanto à natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental, é objetiva ou subjetiva?
>
> 2) Há responsabilidade solidária ou subsidiária na responsabilidade administrativa ambiental? Ou apenas responsabilidade concorrente?
>
> 3) Responsabilidade entre proprietário e posseiro é solidária? É subsidiária?
>
> 4) Há responsabilidade administrativa ambiental solidária entre comprador e vendedor de imóvel Se, no momento da autuação, já há contrato de compra e venda, mas ainda não houve a transferência formal da propriedade, com o registro da compra e venda em cartório, quem poderia ser autuado Somente o comprador do imóvel que está na posse Ou também o vendedor:proprietário
>
> 5) E no caso de arrendante e arrendatário? Quando o arrendatário praticou a infração administrativa ambiental, o arrendante também poderia ser autuado?

3. É o que está colocado para análise. Passamos ao exame.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.452

PARECER

4. O ponto central da consulta consiste na análise da natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental, se subjetiva ou objetiva, em relação à propriedade e posse de bens imóveis, bem como ao arrendamento.

5. A responsabilidade administrativa ambiental é uma das esferas dentro do regime de tríplice responsabilidade por conduta ou atividade considerada lesiva ao meio ambiente, na forma do art. 225, § 3°, da Constituição da República: administrativa, civil e penal.

6. A responsabilidade civil, de acordo com a orientação do Superior Tribunal de Justiça, em julgamento na forma do art. 543C do Código de Processo Civil em vigor, é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo descabida a invocação de excludentes de responsabilidade civil para afastar a obrigação de indenizar do causador do dano (REsp 1354536/SE, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 26/03/2014, DJe 05/05/2014).

7. Especificamente em relação à responsabilização administrativa por ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, **não há consenso** doutrinário nem jurisprudencial sobre ser ela objetiva ou subjetiva, mas a tendência é a adoção dessa última.

Sanção administrativa - Natureza subjetiva - Tendência doutrinária.

8. Hely Lopes Meirelles[1], em termos gerais, entende ser de natureza **objetiva** a responsabilidade, isto é, prescindir da caracterização da culpa ou do dolo do infrator para autorizar a aplicação da pena administrativa, como está consignado em sua obra.

Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.002

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 200.

9. Celso Antônio Bandeira de Mello[2] ainda mantém sua posição no sentido de que basta a **voluntariedade** como "*animus* de praticar dada conduta", quando exista possibilidade de prévia ciência e prévia eleição do comportamento a ser adotado, não desconhecendo posições contrárias.

10. De outro lado, Marçal Justen Filho[3] acompanha a corrente forte no sentido de que as penalidades administrativas apresentam configuração similar às de natureza penal e destaca princípios reitores dos procedimentos sancionatórios: legalidade, especificação, proporcionalidade, culpabilidade, personalismo da sanção. Sobre a **culpabilidade** salienta a reprovabilidade da conduta como pressuposto para aplicação da pena: "Pune-se *porque* alguém agiu mal, de modo reprovável, em termos anti-sociais.".

11. Heleno Taveira Torres[4], a propósito do garantismo sancionador no Direito Tributário, veicula teorização no sentido de que a **principiologia do direito punitivo** aplica-se, igualmente, ao direito administrativo e ao direito tributário e acentua que a assunção do princípio da culpabilidade não pode ser olvidada. Fixa que o exame da antijuridicidade e da culpabilidade impõe-se também para sanções administrativas e tributárias, dada a unidade do ilícito para fins administrativos, penais ou civis.

12. Prossegue Torres afirmando que a culpabilidade deve ser conhecida e apreciada porquanto intimamente relacionada à exigência constitucional de individualização das penas (artigo 5º, XLVI da CF), a qual exige a verificação das características individuais do infrator quando da gradação da sanção. Sem a mais ampla e livre apreciação das provas não restaria cumprido o exame da culpabilidade. Com apoio em Günther Jakobs, assevera: "sem respeitar o princípio da culpabilidade, a pena é ilegítima". E isso porque, funcionalmente, os critérios de aferição da culpabilidade correspondem a efetiva garantia

---

[2] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 825

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** São Paulo: Dialética, 2008, p. 816.

[4] TORRES, Heleno Taveira. **Garantismo sancionador no Direito Tributário**. Disponível em < http://www.conjur.com.br/2013-fev-27/consultor-tributario-garantismo-sancionador-direito-tributario >Revista **Consultor Jurídico**, 27 de fevereiro de 2013, 08:33 . Acesso em 10 jul 2014.

Inês Andrade Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 345.173-1 - OAB/MG 91.052

constitucional à qual se deve curvar todo o direito sancionador, inclusive o administrativo.

13. A ideia de responsabilidade subjetiva adota, pois, o viés constitucional, como não poderia deixar de ser, e deve ser tida como um critério reitor da aplicação de qualquer sanção pelo Poder Público para que o infrator tenha o direito de ver conhecidos seus argumentos de defesa. Nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Netto.[5]

14. Ao nosso ver, a matéria passa pela impostergável observância do direito fundamental ao devido processo substantivo, que, na espécie, envolve o de aventar e provar a não reprovabilidade da conduta, o que não se revela possível quando se admite a responsabilidade objetiva. Estamos, pois, situando a ideia de culpabilidade no âmbito da eficácia de garantias fundamentais, o que não afasta uma leitura aproximada daquela feita no Direito Penal, da qual aproveitamos a definição de conduta social, como um comportamento humano socialmente relevante, numa **perspectiva funcionalista ou de política administrativa,** em que se penalizam condutas com **finalidade preventiva,** substituindo-se a ideia de finalidade pela de **evitabilidade**, no sentido de que o cidadão/infrator tem um dever jurídico de ação ou de omissão.[6]

Sanções administrativas ambientais – Responsabilidade subjetiva com culpa presumida – Individualização e intranscendência.

15. Paulo Afonso Leme Machado[7] critica o teor do art. 72, § 3°, da Lei 9.605/98, que se refere a negligência ou dolo na aplicação da pena de multa

---

[5] NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. GARCIA, Flávio Amaral. **A principiologia no direito administrativo sancionador**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 37, janeiro/fevereiro/março de 2014. Disponível na Internet: . Acesso em: 7 de maio de 2017.

[6] No sentido de aproximação do estudo com teorias do Direito Penal, OSÓRIO. Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador.** 2. ed. rev., atual. e ampl.São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. Para Osório, a fonte orientadora do poder de punir do Estado é uma só: a Constituição Federal.

[7] MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**.22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 375 e 376.

Tania Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE

simples, defendendo a natureza **objetiva** da responsabilidade administrativa. Para tanto, reporta-se à Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que adotou essa teoria para a responsabilidade civil, e a outros autores, para os quais basta a **voluntariedade** do infrator, apta a produzir efeito jurídico, independentemente de dolo ou culpa.

16. Contudo, o mesmo autor, p. 401/408, trata mais detidamente da responsabilidade objetiva pela reparação de danos ambientais. Explicita que participou da estruturação do art. 14, § 1°, da Lei 9.638/81. Salienta que a responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo, não se perguntando sobre o dever de indenizar ou reparar. Ou seja, está ele tratando de responsabilidade por danos. Tanto que prossegue assim: "A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos 'danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade' (art, 14, § 1°, da Lei 6.938/81)" (p. 403).

17. A questão, no entanto, diz com a sanção administrativa, prevista para condutas comissivas ou omissivas desconformes às exigências legais, ainda quando não decorram danos ambientais diretamente das mesmas, o que é realisticamente possível. Significa dizer: **atuação estatal** com finalidade precípua de **prevenção** de danos ambientais, impondo-se aos particulares um **dever jurídico potencialmente apto à sua evitabilidade**, distinguindo, pois, na leitura do art. 14 da Lei n. 6.938/81, **transgressor de poluidor**.

18. Vladimir Passos de Freitas[8] defende que, de regra, a responsabilidade de autor de infração administrativo-ambiental é de natureza **objetiva.** A **culpa é exceção** e, na hipótese em que a responsabilidade for culposa, cabe ao infrator o ônus da prova para o fim de se isentar da penalidade. Para alcançar essa compreensão, parte da análise do art. 14, § 1°, da Lei 6.938/81 e toma em consideração o teor do art. 70 da Lei 9.605/98 juntamente com o que preceitua o § 3° do art. 72 da mesma lei, segundo o qual a multa simples será aplicada sempre que o agente, "por negligência ou dolo..." Na interpretação desses dispositivos posiciona-se no sentido de ter a multa simples caráter subjetivo e a multa diária não. Não obstante, assevera a complexidade do tema e explicita que pretende apenas indicar diretrizes.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 315.172-1 - OAB/MG 91.002

[8] FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente.** 5. ed. rev. e ampl. Curitiba: Juruá, 2014, p. 127-131.

19. Édis Milaré[9] não comunga do entendimento de Vladimir Passos. Evoluiu seu entendimento para entender que a responsabilidade por infrações administrativas no direito ambiental é, induvidosamente, **subjetiva**. Para ele, o risco à proteção do meio ambiente por se adotar essa teoria **pode ser resolvido pela presunção de culpa**, transferindo ao suposto infrator todo o ônus da prova de sua inocência. Admite, no entanto, tratar-se de tarefa difícil, por ser um tema controvertido, tanto assim que perpassa posições doutrinárias que vão de Hely Lopes Meireles a autores que desenvolvem o tema especificamente na seara do direito ambiental.

20. Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas[10], Procurador do Estado do Rio de Janeiro, examina o tema das infrações ambientais com enfoque para regra daquele Estado, que inovou a definição de infração administrativa **para incluir o dolo e a culpa**: "toda ação ou omissão dolosa ou culposa que viole..." (art. 1° da Lei Estadual n. 3.467/00). Posiciona-se pela exigência de culpa para configuração de infração ambiental e imposição de pena, mas defende ser a **culpa presumida**, o que redunda na **inversão do ônus da prova**, ou seja, incumbe ao infrator provar que não teve culpa em sua ação ou omissão. Deixa expressa a distinção entre responsabilidade administrativa e responsabilidade pela reparação de dano ambiental. Situa a primeira no âmbito do direito administrativo sancionador e acentua o movimento por inserir nesta seara o elemento culpa, com apoio em Fábio Medina Osório (2005) para quem a culpabilidade é uma exigência genérica, de caráter constitucional, do Direito Administrativo Sancionador.

21. Eduardo Fortunato Bim[11] acentua a imprescindibilidade de se distinguir entre imposição de penalidade administrativa – âmbito do Direito Administrativo Ambiental Sancionador – e dever de reparação do dano, observando que há uma certa confusão tanto por parte da jurisprudência quanto do próprio infrator. Com outros autores, defende que não são as sanções

---

[9] MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8. Ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2013, p. 348.

[10] MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar.**Infrações administrativas ambientais no Estado** do Rio de Janeiro: *notas sobre a Lei n. 3.467/00.* Disponível em < http://download.rj.gov.br/documentos/10112/762965/DLFE-46231.pdf/Revista_58_Doutrina_pg_239_a_267.pdf> Acesso em maio 2014.

[1111] BIM, Eduardo Fortunato. **O mito da responsabilidade objetiva no direito ambiental sancionador: imprescindibilidade da culpa nas infrações ambientais**. Revista de Direito Ambiental, a. 15, n. 57, jan./mar/2010, p. 33-70.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
OAB/MG 91.002

administrativas que prescindem de culpa, mas apenas o dever de reparar o dano, consoante art. 14, §§ 1° e 3°, da Lei 6.938/81.

22. A todos os entendimentos anteriores, soma-se o de Rafael Munhoz de Mello[12], relativamente a sanção administrativa em sentido amplo, para quem não basta a mera voluntariedade - como compreende Celso Antônio Bandeira de Mello - , que é imprescindível, mas insuficiente para autorizar a apenação administrativa.

23. Munhoz constroi seu entendimento apresentando distinção entre a sanção administrativa **retributiva e a ressarcitória**. Fixa relação com a **proporcionalidade** e o princípio da **pessoalidade** da pena. A sanção administrativa retributiva esgota-se na imposição de "um mal" ao infrator. Tem em vista a pessoa do infrator e, embora repressiva, tem finalidade preventiva e caráter pedagógico em relação a terceiros. Entende, também, incidir o regime jurídico punitivo a partir da Constituição Federal: necessidade de tipificação legal prévia; ação ou omissão culposa e vedação de transmissão da sanção a terceiro que não praticou o comportamento proibido. Na relação entre proporcionalidade e culpabilidade advém, necessariamente, o princípio da pessoalidade da sanção administrativa ou da intranscendência. Quer dizer: a pena não pode ultrapassar a pessoa do infrator.

24. Sobre o princípio que veda a transcendência de medidas restritivas de direito, há julgados do **Supremo Tribunal Federal**, patrocinando a tese de que as **consequências gravosas que resultam de atos administrativos limitadores de direitos não podem ultrapassar a esfera individual** [no caso, ultrapassar a esfera de empresas governamentais ou de entidades paraestatais alegadamente devedoras para atingir ente estatal], sob pena de violação ao princípio da intranscendência (ou da personalidade) das sanções e das medidas restritivas de ordem jurídica. Destaca-se no julgado do STF:

> "Consequente impossibilidade de o Estado-membro sofrer limitações em sua esfera jurídica, motivadas pela só circunstância de, a ele, enquanto ente político maior, acharem-se administrativamente vinculadas as entidades paraestatais, as empresas governamentais ou as sociedades sujeitas ao seu poder de controle." Além de submeter tal

---

[12] MELLO, Rafael Munhoz. **Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A & C. Belo Horizonte, ano 5, n. 22, out./dez.2005.

Maria Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/ASE

> restrição à garantia indisponível do devido processo legal. (AC 266 QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2004, DJ 28-10-2004 PP-00036 EMENT VOL-02170-01 PP-00001 RTJ VOL-00192-03 PP-00767)

25. A **Advocacia Geral da União** adotou posição singular em Orientação Jurídica Normativa n. 26/2011/PFE/IBAMA, cuja conclusão é no sentido de **desnecessidade da configuração da culpa e do dolo** para a aplicação da penalidade de multa administrativa, cuja ementa é de teor seguinte:

> As normas legais aplicáveis para sancionar condutas lesivas ao meio ambiente, a saber, arts. 70 a 72, da Lei Federal nº 9.605/98, não preveem a comprovação de elementos subjetivos para a configuração da infração; Na responsabilidade civil ambiental adota-se a Teoria do Risco Integral, a qual não admite excludentes de responsabilidade, tais como força maior, caso fortuito ou fato de terceiro. Lado outro, a responsabilidade administrativa baseia-se na **Teoria do Risco Criado**, que admite a incidência de excludentes, mas exige do administrado – ante a presunção de legitimidade dos atos administrativos – que demonstre que seu comportamento não contribuiu para a ocorrência da infração (culpa concorrente). (Disponível em <
>
> www.agu.gov.br/page/download/index/id/3999674> Acesso em jul./2014).

26. No corpo do referido parecer da AGU, defendeu-se a incidência da Teoria da Responsabilidade Objetiva no Direito Ambiental, tanto para as infrações administrativas como para a obrigação civil de reparar o dano. Ressalvou-se, contudo, uma gradação da intensidade entre as responsabilidades civil e administrativa. Na civil, adotar-se-á a Teoria do Risco Integral e, na responsabilidade administrativa ambiental, a **Teoria do Risco Criado, ou seja, com incidência de excludentes de ilicitude**, cabendo a prova ao infrator, ante a presunção de juridicidade dos atos administrativos.

27. O entendimento firmado nessa orientação normativa da AGU é, pois, no sentido de que a conduta (ação ou omissão) é ilícita por sua própria natureza ou gera um resultado considerado ilícito pela legislação ambiental. Logo, tem-se como configurada a infração administrativa ainda quando o agente não tenha visado deliberadamente ao resultado danoso. Todavia, a comprovação do rompimento do nexo causal é capaz de afastar a imputação de sanção ao suposto infrator.

Tulia Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/IBAMA

Tendência jurisprudencial – Superior Tribunal de Justiça – Acórdão do ano de 2012 que vem sendo reafirmado: Natureza subjetiva.

28. A jurisprudência nacional não é firme quanto à exigência de culpabilidade para aplicação de sanção administrativa.

29. Especificamente para a seara ambiental, há julgados do TJMG nos dois sentidos: natureza objetiva e subjetiva da responsabilidade por infração administrativa:

> Apelação cível - Embargos à execução fiscal - Crédito não tributário - Infração ambiental - Proprietário de imóvel rural - Imputação - Prova da culpa - Desnecessidade - Responsabilidade administrativa objetiva - Verba honorária de sucumbência - Redução do valor arbitrado - Pertinência - Recurso ao qual se dá parcial provimento.
> 1. Na responsabilidade ambiental administrativa é empregada a teoria objetiva, que independe da comprovação da intenção do agente em praticar o ato lesivo, sendo prescindível a comprovação da culpa do infrator.
> 2. A multa ambiental poderá ser imputada àquele que, na condição de proprietário de imóvel rural, tem conduta omissiva, sendo negligente na sua atividade de vigilância.
> 3. Mostra-se pertinente a redução da verba honorária quando não observados os requisitos do artigo 20, § 3°, do Código de Processo Civil de 1973. (TJMG - Apelação Cível 1.0109.12.000417-0/001, Relator(a): Des.(a) Marcelo Rodrigues , 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 19/07/2016, publicação da súmula em 29/07/2016)

> Embargos à execução fiscal - Crédito não tributário - Prescrição intercorrente - Decreto 20.910, de 1932 - Inocorrência - Infração ambiental - Administrador de imóvel rural - Imputação - Prova da culpa - Desnecessidade - Responsabilidade administrativa objetiva - Sentença mantida - Apelação a que se nega provimento.
> 1) Tratando-se de execução fiscal de crédito não tributário, a prescrição intercorrente é disciplinada pelo Decreto 20.910, de 1932.
> 2) Na responsabilidade ambiental administrativa é empregada a teoria objetiva, que independe da comprovação da intenção de praticar o ato lesivo, sendo prescindível a demonstração da culpa do infrator.
> 3) A multa ambiental poderá ser imputada àquele que, na função de administrador de imóvel rural, tem conduta omissiva, sendo negligente na sua atividade de gerência, supervisão e comando. (TJMG - Apelação Cível 1.0049.11.001448-4/001, Relator(a): Des.(a) Marcelo Rodrigues , 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 29/04/2014, publicação da súmula em 12/05/2014)

Thaís Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Coordenadoria Jurídica/ADVOCE

> EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - IEF - MULTA POR INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL - QUEIMA/INCÊNDIO - CONTEXTO PROBATÓRIO DOS AUTOS - AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL OU DE RESPONSABILIDADE DO EXECUTADO PELA CONDUTA AUTUADA - EMBARGOS ACOLHIDOS - EXECUÇÃO FISCAL EXTINTA - RECURSO NÃO PROVIDO. 1- Uma vez que o crédito executado se refere a multa por infração administrativa ambiental, que constitui uma obrigação pessoal, **apenas poderá ser exigido daquele que tenha dado causa ao incêndio, por ação ou por omissão.** 2- Comprovado, pelo contexto probatório dos autos, que o executado/embargante não deu causa ao incêndio, não havendo prova do alegado nexo causal entre sua conduta supostamente omissiva e o dano, não há que se falar em responsabilização do proprietário das terras. 3- A presunção de legitimidade e veracidade da autuação é relativa e cede diante das provas dos autos. 4- Recurso do IEF não provido, mantida a sentença que acolheu os embargos à execução. (TJMG - Apelação Cível 1.0569.12.002264-9/001, Relator(a): Des.(a) Hilda Teixeira da Costa , 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 09/06/2015, publicação da súmula em 12/06/2015)

> EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - ANULATÓRIA - AUTO DE INFRAÇÃO - INCÊNDIO NÃO CAUSADO PELO AUTUADO - PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE VERACIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO DESCONSTITUÍDA - RECURSO NÃO PROVIDO. - A presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos é relativa, razão pela qual, tendo o autor comprovado não ter sido o autor da infração ambiental, correta a sentença que reconheceu a nulidade do auto de infração e da multa. - Recurso não provido. (TJMG - Apelação Cível 1.0352.07.039741-4/001, Relator(a): Des.(a) Versiani Penna , 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 14/11/2013, publicação da súmula em 25/11/2013)

30. O Superior Tribunal de Justiça, contudo, está delimitando a distinção entre responsabilidade objetiva por danos e responsabilidade por infração administrativa. Essa posição está apresentada em julgado de 2012, reiterado agora em julgamento recente no AgRg no AREsp n. 62584. Além desses precedentes, há outro unânime, da 2ª Turma, reconhecendo a natureza subjetiva da responsabilidade por infração administrativa (REsp 1.401.500), o que mostra a tendência de prevalecer a posição pela natureza subjetiva.

31. Eis ementas dos dois julgados, de 2012 e, agora, de 2016:

Inês Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica

AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MULTA APLICADA ADMINISTRATIVAMENTE EM RAZÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MULTA COMO PENALIDADE ADMINISTRATIVA, DIFERENTE DA OBRIGAÇÃO CIVIL DE REPARAR O DANO.

(...)3. A instância ordinária, contudo, entendeu que o caráter propter rem e solidário das obrigações ambientais seria suficiente para justificar que, mesmo a infração tendo sido cometida e lançada em face de seu pai, o ora recorrente arcasse com seu pagamento em execução fiscal.

(...)5. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação propter rem, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos. Foi essa a jurisprudência invocada pela origem para manter a decisão agravada.

6. **O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental.**

7. **A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental.**

8. Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai.

9. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.

10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, segundo o qual "[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas, frise-se, a multa], é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade".

11. O art. 14, caput, também é claro: "[s]em prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...]".

12. Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define

Inês Marcondes Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 315.172-1 - OAB/MG 91.052

como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (art. 3°, inc. V, do mesmo diploma normativo).
13. Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo *propter rem*, porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental - e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental, ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois).
14. Mas fato é que o uso do vocábulo "transgressores" no caput do art. 14, comparado à utilização da palavra "poluidor" no § 1° do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensa ambientais praticadas por outrem.
15. Recurso especial provido.
(REsp 1251697/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2012, DJe 17/04/2012) (Grifamos)

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. EXPLOSÃO DE NAVIO NA BAÍA DE PARANAGUÁ (NAVIO "VICUNA"). VAZAMENTO DE METANOL E ÓLEOS COMBUSTÍVEIS. OCORRÊNCIA DE GRAVES DANOS AMBIENTAIS. AUTUAÇÃO PELO INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ (IAP) DA EMPRESA QUE IMPORTOU O PRODUTO "METANOL". ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO. OCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO PELO TRIBUNAL A QUO. QUESTÃO RELEVANTE PARA A SOLUÇÃO DA LIDE.
1. Tratam os presentes autos de: a) em 2004 a empresa ora recorrente celebrou contrato internacional de importação de certa quantidade da substância química metanol com a empresa Methanexchile Limited. O produto foi transportado pelo navio Vicuna até o Porto de Paranaguá, e o desembarque começou a ser feito no píer da Cattalini Terminais Marítimos Ltda., quando ocorreram duas explosões no interior da embarcação, as quais provocaram incêndio de grandes proporções e resultaram em danos ambientais ocasionados pelo derrame de óleos e metanol nas águas da Baía de Paranaguá; b) em razão do acidente, o Instituto recorrido autuou e multa a empresa recorrente no valor de R$ 12.351.500,00 (doze milhões, trezentos e cinquenta e um mil e quinhentos reais) por meio do Auto de Infração 55.908; c) o Tribunal de origem consignou que "a responsabilidade do poluidor por danos ao meio ambiente é objetiva e decorre do risco

Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica

gerado pela atividade potencialmente nociva ao bem ambiental. Nesses termos, tal responsabilidade independe de culpa, admitindo-se como responsável mesmo aquele que aufere indiretamente lucro com o risco criado" e que "o artigo 25, § 1º, VI, da Lei 9.966/2000 estabelece expressamente a responsabilidade do 'proprietário da carga' quanto ao derramamento de efluentes no transporte marítimo", mantendo a Sentença e desprovendo o recurso de Apelação.

2. A insurgente opôs Embargos de Declaração com intuito de provocar a manifestação sobre o fato de que os presentes autos não tratam de responsabilidade ambiental civil, que seria objetiva, mas sim de responsabilidade ambiental administrativa, que exige a demonstração de culpa ante sua natureza subjetiva. Entretanto, não houve manifestação expressa quanto ao pedido da recorrente.

3. Cabe esclarecer que, no Direito brasileiro e de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, proprietário ou administrador da área degradada, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura e do favor debilis.

4. **Todavia, os presentes autos tratam de questão diversa, a saber a natureza da responsabilidade administrativa ambiental, bem como a demonstração de existência ou não de culpa, já que a controvérsia é referente ao cabimento ou não de multa administrativa.**

5. Sendo assim, o STJ possui jurisprudência no sentido de que, "tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador" (AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 7.10.2015).

6. "Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano". (REsp 1.251.697/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.4.2012).

7(...)

9. Recurso Especial provido.

(REsp 1401500/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/08/2016, DJe 13/09/2016) Negritamos

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MAP 345.172/1 - DAMMG 91.012

32. Essas decisões do Superior Tribunal de Justiça desfazem bem a confusão entre responsabilidade pela prática de ato ou omissão configurador de responsabilidade administrativa e responsabilidade pela reparação do dano em virtude da natureza *propter rem* de obrigações ambientais, como aquelas relativas ao dever de recompor áreas de vegetação exploradas, agora expressamente previstas no § 2º da Lei 12.651/2012.

33. Por outro lado, o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no **RE n. 635.336**, em sede de **repercussão geral**, ainda não publicado, mas divulgado no Informativo 851, como mencionado no Parecer ASJUR/SEMAD 46/2017, nos auxilia no presente estudo. Prevaleceu a tese que afasta a responsabilidade objetiva do proprietário de terreno onde tenha havido cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, mesmo em se tratando de hipótese referente a penalidade com caráter **ressarcitório**, no que se distingue das sanções administrativas ambientais, que são eminentemente **retributivas**, o que atrairia, com maior razão, para nossa situação, o entendimento do STF, em consideração à culpabilidade do agente, avaliada, naquele caso, à luz da razoabilidade de se exigir do proprietário que evitasse o ilícito (culpa *in vigilando).*

Indagações dos Consulentes – Análise sob a ótica da legislação estadual - Aspecto subjetivo: Concorrência – Presunção - Dever de prova do acusado.

34. As indagações apresentadas envolvem propriedade, posse, solidariedade, subsidiariedade.

35. O art. 109 da Lei Estadual n. 20.922/2013 (Lei Florestal do Estado de Minas) preceitua que as penalidades previstas no art. 106 incidem sobre os autores, sejam eles diretos, representantes legais ou contratuais, ou sobre quem concorra para a prática da infração ou para obter vantagem dela.

36. Essa disposição também está fixada no Decreto Estadual n. 44.844/08. Determina este, nos artigos 85, 86 e 87, que as penas previstas em seus anexos incidem sobre os autores, sejam eles diretos, contratuais, e bem como a todos aqueles, que de qualquer modo, concorram para a prática da infração, ou para dela obter vantagem. Ou seja, nossa legislação, ainda que implicitamente, autoriza aplicar penalidades para quem esteja envolvido em ação ou omissão que configure ilícito administrativo ambiental, entremostrando-

Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE

se a ideia de culpabilidade, pois fixa a necessidade de que a pessoa tenha concorrido para a prática da infração ou para obter vantagem dela.

37. Além disso, nossa legislação prevê agravantes e atenuantes, que dizem respeito ao grau de culpabilidade do agente. Temos, portanto, referência à culpabilidade, aqui para individualização da pena.

38. Vejamos, afinal, sanções previstas no Anexo III do Decreto Estadual n. 44.844/08, referentes à nossa Lei Florestal, base para as indagações feitas pelos Consulentes.

39. Consideremos hipótese de cometimento da infração de Código 303 do Anexo III do Decreto n. 44.844/08, em caso de **arrendamento:** Explorar, desmatar, destocar, suprimir, extrair, danificar ou provocar a morte de florestas e demais formas de vegetação natural em área de reserva legal, sem prévia autorização do órgão competente e/ou sem respeitar as normas de exploração sustentável. Infração gravíssima.

40. Suponhamos que o sujeito A (proprietário do imóvel) tenha firmado contrato de arrendamento formalmente (por escrito) com o sujeito B para produção agrícola, constando do contrato a área que será objeto da produção, com pagamento de percentual sobre a colheita, incluindo-se, de comum acordo, área de reserva legal. Nesse caso, será certo que o Arrendante estará envolvido; terá concorrido para a prática da infração. Ou poderia ser o contrário. O proprietário ter ressalvado o dever de preservar a área de reserva legal e o arrendatário desmatar. Nesse caso, a discussão centraria sobre o dever de cuidado objetivo do Arrendante. Se, nas circunstâncias do caso concreto, seria razoável exigir-se dele conduta diversa.

41. O exemplo do parágrafo anterior demonstra que a prova da concorrência, ou não, para a prática da infração ou para dela obter proveito será feita por meio do processo administrativo, respeitando-se, portanto, o direito de o acusado produzir provas, de modo a viabilizar a decisão sobre sua culpabilidade, o que torna necessário que, do Auto de Infração, conste o autor direto e eventual concorrente para a prática da infração.

42. Portanto, estamos respondendo negativamente para a responsabilidade solidária ou subsidiária, afastando a natureza objetiva da responsabilidade administrativa, ainda que pela Teoria do Risco Criado, em que se admitiria o afastamento da responsabilidade apenas com base em excludentes de ilicitude, como caso fortuito, força maior e fato de terceiro. Mas isso não

Ana Lúcia Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
MASP 315.172-1 - OAB/MG 99.672

significa que, no momento da fiscalização não sejam examinadas as circunstâncias que permeiam o ato ou omissão para identificar, no Auto de Infração, o autor direto e possíveis envolvidos, como no exemplo de contrato de arrendamento.

43. Pensemos, ainda para ilustrar, em outros exemplos, como a infração tipificada no Código 110 do Anexo I do Decreto n. 44.844/2008/MG: *contribuir para que a qualidade do ar ou das águas seja inferior aos padrões estabelecidos* como infração grave, Código 110 do Anexo I. Muitos aspectos podem ser debatidos a propósito dessa infração, de tipicidade muito aberta, em que as provas quanto ao dever de cuidado objetivo do infrator contribuirá, pelo menos, para a dosimetria da penalidade.

44. Em casos de omissões vedadas, a exemplo de *sonegar dados ou informações solicitadas pelo COPAM, pelas URCs ou pela SEMAD e suas entidades vinculadas* – infração grave, com pena de multa simples (Anexo I do Decreto Estadual-MG n. 44.844/2008, código da infração 109), trata-se de conduta comissiva por omissão, de mera atividade. Ainda assim, pode haver algum fato que o infrator tenha a seu favor e que possa ser considerado na fixação da sanção.

45. A Infração de Código 105, Anexo I do Decreto n. 44.844/08, é: Descumprir condicionantes aprovadas na Licença de Operação, inclusive planos de controle ambiental, de medidas mitigadoras, de monitoração, ou equivalentes, ou cumpri-las fora do prazo fixado, se não constatada a existência de poluição ou degradação ambiental. Nesse caso, constatada a infração, mediante auto de fiscalização ou laudo por órgão competente, o empresário, ou seu gerente, poderão ser penalizados, seja por negligência – ausência do dever de cuidado - ou mesmo pelo dolo eventual, assumindo-se o risco de responder pela infração, independentemente de qualquer resultado material. Mas, veja-se que deve haver espaço para o responsável fazer provas em seu favor.

CONCLUSÃO

46. O art. 225, § 3°, da Constituição da República prevê o regime de tríplice responsabilidade por dano ambiental. O objeto do presente parecer é a responsabilidade administrativa ambiental pela prática de conduta violadora de

Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE
OAB/MG 91.012

regra de proteção ambiental, que, em última razão, objetiva evitar a ocorrência de dano ambiental. Cuida-se de sanção imposta a quem praticou ação ou omissão tipificada como infracional ou concorreu para essa prática - sanção de cunho nitidamente retributivo, dada a independência da responsabilidade penal e civil, de reparação dos danos, situada no âmbito do poder punitivo do Estado.

47. O dever-poder de punir condutas comissivas ou omissivas potencialmente lesivas ao meio ambiente no âmbito administrativo se exerce, ou se deve exercer, de forma vinculada a direitos-garantias fundamentais individuais, tal como se exige para aplicação de penas no processo penal. Entre essas garantias adquire relevo a observância do processo constitucional, por meio do qual se legitima a atuação estatal tanto por meio da observância do procedimento legal, prévio, como das garantias substanciais ou de direito "material", entre as quais se inclui a culpabilidade, que engloba o direito de amplitude de defesa, o resguardo da garantia de pessoalidade ou intranscendência da pena e de proporcionalidade desta, bem como de todas as demais garantias fundamentais fixadas no art. 5º da Constituição da República.

48. Afirmar a presença da culpabilidade no âmbito do Direito Administrativo Ambiental Sancionador, como uma área do poder sancionador do Estado, significa afirmar a possibilidade de discussão sobre evitabilidade de conduta contrária a regra de proteção ambiental; quer dizer também contrariedade à responsabilidade objetiva. Por fim, exprime o fundamento e a medida da pena, adentrando-se os meandros da responsabilidade subjetiva, não exatamente para se perquirir o aspecto psicológico do autor do ato infracional, mas a **culpa como elemento normativo** da ação ou omissão, referida ao dever de cuidado objetivo necessário, o que conduz à ideia de previsibilidade objetiva, ou seja, se outra pessoa, em circunstâncias similares, teria ou não agido de forma semelhante para, afinal, concluir-se, *in concreto,* se seria exigível conduta diversa do infrator.

49. Estamos opinando, portanto, no sentido de recomendar aos órgãos ambientais do Estado a adoção da teoria que defende a natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental para conferir eficácia aos direitos-garantias fundamentais da pessoalidade ou intranscendência da pena, previsto no art. 5º, inciso XLV, da Constituição da República de 1988, segundo o qual nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio

Núbia Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área

transferido, o qual deixa clara a distinção entre pena retributiva e obrigação decorrente de dívida de valor, após regular processo administrativo de constituição.

50. Com efeito, **respondemos às indagações** da Consulente, nos seguintes termos:

> A natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, admitida a responsabilidade concorrente, cuja culpa/dolo se presume, o que redunda na inversão do ônus da prova, isto é, compete ao acusado provar que não concorreu para a prática da infração; que não era razoável, no caso concreto, exigir-se dele conduta diversa (ideia de culpa como elemento normativo).
>
> Afastam-se a solidariedade e a subsidiariedade. Só responde quem pratica ato ou se omite no dever legal e quem concorre para a infração. Esse entendimento se aplica entre proprietário e posseiro no que se refere a sanção por cometimento de infração administrativa ambiental envolvendo bem imóvel.
>
> A definição da concorrência para a prática da ação ou omissão infracional se dará no âmbito do processo administrativo, o que conduz ao dever do órgão ambiental fiscalizador de identificar, no Auto de Infração, o autor direto e eventuais concorrentes para viabilizar a aplicação da sanção a cada qual, cabendo, a cada autuado, fazer prova em contrário (art. 109 da Lei Estadual n. 20.922/2013, art. 31, § 2º, do Decreto 44.844/08 e art. 25, § 1º, do Decreto n. 46.668/2014).
>
> A situação posta na indagação de n. 4 fica prejudicada, considerando que será autuado o autor direto e eventuais envolvidos, concorrentes, não sendo a transferência formal, ou não, da propriedade o que irá definir a responsabilidade pela infração administrativa.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGE

Nos termos do que foi explicitado, pode ser autuado o proprietário ou o possuidor, o arrendante ou o arrendatário. A questão é identificar o autor direto da ação ou omissão e eventuais concorrentes. Em tese, pode ser até mesmo um terceiro que invada a propriedade alheia e pratique uma ação vedada.

Recomendamos muito cuidado na lavratura de Autos de Infração, com a individualização do autor e de todos os que tenham concorrido, direta ou indiretamente, para a prática da infração, descrevendo-se com clareza as circunstâncias em que ocorreu o fato constitutivo da infração, especialmente as indicações de envolvidos e os aspectos desse envolvimento.

À consideração superior.

Belo Horizonte, aos 9 de maio de 2017.

NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
Procuradora do Estado
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

De acordo.

Danilo Antonio de Souza Castro
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

De acordo.

Onofre Alves Batista Júnior
ADVOGADO GERAL DO ESTADO

Advogado-Geral do Estado