



MATERIAL DIDÁTICO DE APOIO

Prof. Euller Paiva

DIREITO AMBIENTAL

AULA 3: Responsabilidade por Danos Ambientais – Responsabilidade Civil – Responsabilidade Administrativa e Responsabilidade Penal

1. RESPONSABILIDADE POR DANOS AMBIENTAIS

Em âmbito nacional os bens ambientais (florestas, ar, solo, águas, etc.) devem ser tutelados, de modo a garantir, através da preservação e do uso sustentável, o seu acesso pelas gerações atuais, garantindo a sua disponibilidade também para as futuras gerações.

Existem diversos instrumentos usados para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como exemplo o licenciamento e a fiscalização ambiental. No primeiro, há medidas preservacionistas e de uso regrado e otimizado (conservação) dos recursos naturais. No segundo, existem ações preventivas que evitam atos de infratores contra a necessária tutela ambiental, como os cadastros ambientais (CTF, CAR, etc.) e controles virtuais de extração, depósito, transporte e comércio (DOF, GTA, etc.)

Contudo, nem sempre as medidas preventivas são suficientes para evitar as infrações, muitas delas causando danos ambientais significativos, inclusive irreversíveis. Por isso existe todo um sistema de responsabilidade por danos ambientais, que visa punir quem realiza condutas lesivas ao meio ambiente, plasmada do texto de nossa Constituição, no parágrafo 3º do artigo 225, no que se denomina de **Tríplice Responsabilidade em matéria ambiental**, veja:

§ 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.

Dessa forma, no Brasil, os infratores ambientais, independentemente de serem pessoas físicas (a pessoa natural, detentora de um CPF) ou pessoas jurídicas (empresas, fundações, entes personalizados, detentores de CNPJ), serão responsabilizados em três searas: **penal**, respondendo a processo criminal que tramita na Justiça Criminal Comum (Estadual ou Federal), **administrativa**, respondendo a processo sancionador junto a um órgão do SISNAMA e **civilmente**, pela obrigação de reparar os danos ambientais. A responsabilidade nas três áreas ocorre de modo autônomo, não sendo incomum ocorrer de modo paralelo e simultâneo.

2. RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil consiste na obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, consoante o inciso VII do art. 4º da Lei 6.938/81. Isso quer dizer que deve se buscar a reparação do ecossistema até a medida possível, podendo haver complementação pecuniária daquilo que não se conseguiu recuperar, ou mesmo, no caso dos danos irreversíveis (irreparáveis), haver somente indenização em dinheiro (mormente para as comunidades, grupos ou pessoas diretamente afetadas pelo dano).

Esta responsabilidade é do tipo objetiva (§ 1º do art. 14 da Lei 6.938/81), sendo dispensada a discussão acerca do elemento volitivo do infrator, ou seja, seu dolo ou culpa pela ocorrência do dano ambiental, e baseada na “*Teoria do Risco*”, a qual considera que em determinadas atividades, como a indústria, os meios de transporte de massa, as fontes de energia, há normalmente a possibilidade concreta de causação de danos. Sendo assim, aos responsáveis por essa atividade, devem ser ressarcidos os danos provocados por atividades exercidas no seu interesse e sob seu controle, de modo objetivo, sem que se proceda a qualquer indagação sobre o elemento subjetivo da conduta do agente ou de seus prepostos, bastando a relação de causalidade entre o dano sofrido pelo meio ambiente (vítima) e a situação de risco criada pelo agente. O código civil brasileiro consagra a teoria do risco, no parágrafo único do art. 927, da seguinte forma: “*Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem*”.

OBS¹: Corrente doutrinária, apoiada em várias decisões judiciais (exemplo: REsp 1.373.788-SP, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 6/5/2014), aponta que a responsabilidade por danos ambientais está calcada na “*Teoria do Risco Integral*”, a qual constitui uma modalidade extremada da teoria do risco em que a caracterização do nexos causal (relação de causalidade entre o dano sofrido pelo meio ambiente e a situação de risco criada pelo agente) é fortalecida, não sendo cabível ao agente causador do dano o uso de causas excludentes de responsabilidade, como culpa da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior). Exemplo claro de cabimento dessa teoria é sua aplicação para responsabilizar aqueles que operam com atividades econômicas também extremas, como no dano causado pela operação em usinas nucleares ou seus resíduos.

A responsabilidade civil pelo dano ambiental ocorre em âmbito judicial, principalmente através das Ações Cíveis Públicas Ambientais, cabendo danos morais e patrimoniais (quando se trata da indenização pecuniária). É no judiciário, no bojo dessas ações, onde se extraem as melhores definições sobre responsabilidade civil ambiental, como essa reportada pelo dada pelo ministro do STJ, Herman Benjamin, bastante didática:

A responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura* e do *favor debilis* (STJ - REsp 1.454.281/MG).

Em outras palavras, a responsabilidade civil pelo dano ambiental pode ser imputada a pessoas físicas ou jurídicas, empresas ou ao poder público (municípios, por exemplo), sem a

necessidade de se aferir culpa ou dolo, atingindo a todos que tiveram participação no nexo de causalidade, devendo o dano ser reparado completamente, de preferência na recuperação ecossistêmica (e não simplesmente indenizatória/pecuniária), autorizada a se empregar uma série de técnicas de facilitação do acesso à justiça para se alcançar a responsabilidade, como exemplo a possibilidade de inversão do ônus da prova em favor do meio ambiente ou das vítimas pelo dano ambiental.

Além disso, diz-se que a recuperação dos danos ambientais é obrigação *propter rem*, ou seja, segue a coisa, a propriedade, área ou local que sofreu o dano, podendo ser responsabilizado que esteja na posse atual, não importando se tenha efetivamente causado o dano de modo inicial, mas, sim, que o esteja perpetuando neste momento.

OBS²: A Súmula 613 do STJ enuncia que “*Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental*” (Súmula 613, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 14/05/2018)”. É dizer, mesmo que o dano ambiental subsista por muito tempo em determinada área ou local, por exemplo, uma construção ilegal em uma área de preservação ambiental – APP, não é cabível a alegação de boa-fé de um atual proprietário, posto que inexistente direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. “*O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados - as gerações futuras - carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome*”.

OBS³: O STJ editou recentemente a Súmula 618, com o seguinte verbete: “*A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental*”. Tomando como base o princípio da precaução, cabe ao indigitado infrator ambiental provar que não agiu na caracterização do nexo de causalidade no dano ambiental investigado.

OBS⁴: Para a jurisprudência é pacífico o entendimento de que ação de reparação por danos ambientais é **imprescritível**, haja vista que visa a proteção e recuperação do meio ambiente, cujos danos a ele causados se perpetuam no tempo, atingindo às gerações presentes e futuras. Todavia, o tema será objeto de julgamento pelo STF que reconheceu a repercussão geral de matéria relativa à prescrição de pedido de reparação de dano ambiental no Recurso Extraordinário (RE) 654833, que trata de dano causado por madeireiros na exploração de terras indígenas no Acre nos anos 1980, no qual se busca afastar a tese da imprescritibilidade.

3. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

A responsabilidade administrativa é resultante do cometimento de uma infração administrativa ambiental. Conforme o artigo 70 da Lei Federal 9.605/98 (lei de crimes ambientais - LCA), considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. Observe que para a caracterização da infração administrativa, cujo cometimento leva a responsabilização, basta a violação de uma regra jurídica, ou seja, uma lei, decreto, portaria, instrução normativa, dentre outras, que verse sobre uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Dessa forma, não é obrigatório que a conduta infracional administrativa esteja descrita em lei, porque a lei (LCA) já determinou que basta a violação de um dispositivo, legal ou infralegal, em matéria ambiental, para configuração do ilícito administrativo. Por exemplo, caso alguém pesque no rio Parnaíba no período de defeso da reprodução dos peixes, conhecido como

“piracema”, cometerá infração administrativa ambiental por violar a Instrução Normativa nº 40/2005 e o artigo 35 do Decreto Federal 6.514/08.

Consoante o inciso LV do artigo 5º Constitucional, aos acusados, em processo judicial ou administrativo, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Na responsabilização administrativa ambiental não poderia ser diferente. Os infratores ambientais respondem a um processo iniciado com a lavratura de Auto de Infração. São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha. Logo, o processo sancionador ambiental a nível administrativo transita dentro de um ente do SISNAMA: IBAMA, ICMBio, Secretaria Estadual de Meio Ambiente ou Secretaria Municipal de Meio Ambiente, por exemplo. Qualquer dessas autoridades ambientais que tiverem conhecimento de infração ambiental fica obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade, inclusive quando qualquer pessoa, constatando infração ambiental, lhe dirigir representação.

O art. 70 e seguintes da Lei nº 9.605/98 impõe regras gerais a serem observadas no processo administrativo ambiental onde se busque a responsabilização do infrator. Inclusive os principais prazos processuais, veja:

ATO	PRAZO (EM DIAS)
Defesa contra o Auto de Infração	20
Defesa contra o Auto de Infração	30
Recurso contra a decisão de 1ª Instância	20
Pagamento da multa após a decisão final	5

As penas aplicáveis na responsabilização administrativa são as seguintes:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

X - restritiva de direitos.

Caso o infrator cometa duas ou mais infrações simultaneamente serão aplicadas, cumulativamente, todas as sanções a elas cominadas. Não há aplicação do princípio da consunção.

As sanções restritivas de direito são a suspensão de registro, licença ou autorização, o cancelamento de registro, licença ou autorização, a perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais, a perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito e a proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

Para dosimetria das sanções administrativas, deve o agente atuante, ao lavrar o auto de infração, observar:

A) gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;

B) antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e

C) situação econômica do infrator.

As principais condutas infracionais administrativas ambientais estão descritas no Decreto Federal 6.514/08, o qual apresenta dezenas de artigos com a descrição da conduta (preceito primário) e a indicação do valor da pena de multa (preceito secundário).

A responsabilidade administrativa é objetiva ou subjetiva? Os entes ambientais do SISNAMA e boa parte da doutrina sempre trabalharam com a responsabilização mediante o cometimento da conduta infracional (violação, por ação ou omissão, de regra jurídica ambiental) previsivelmente ilícita, nexos de causalidade entre a conduta e a infração ambiental e seu dano ao meio ambiente (mormente nos casos de conduta com resultado naturalístico). Todavia, a 1ª seção do Superior Tribunal de Justiça – STJ no julgamento dos Embargos em Recurso Especial (EREsp) 1318051/RJ (Relatoria do Min. Mauro Campbell Marques), em 08/05/2019, sedimentou entendimento de que a responsabilidade administrativa é subjetiva. Já havia precedentes no STJ nesse sentido, como, por exemplo, o REsp 1.251.697, no qual se consignou que “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 ofensas ambientais praticadas por outrem”. É uma mudança significativa oriunda do judiciário, a qual certamente norteará não apenas a doutrina como também os entes administrativos sancionadores.

4. RESPONSABILIDADE PENAL

Responsabilidade penal ambiental é individual subjetiva, mas cabível a responsabilidade penal das pessoas jurídicas. As penas na seara Penal são as seguintes:

SANÇÕES - PESSOAS FÍSICAS	SANÇÕES - PESSOAS JURÍDICAS
Privativa de liberdade	Multa (art. 49 e seguintes do CP)
Restritivas de direito - prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos, suspensão parcial ou total de atividades, prestação pecuniária e recolhimento domiciliar.	Restritiva de direitos - suspensão parcial ou total de atividades, interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade e proibição de contratar e obter subsídios, subvenções ou doações do Poder Público.
Multa (art. 49 e seguintes do CP)	Prestação de serviços à comunidade.

A pessoa jurídica constituída ou utilizada, preponderantemente, com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime definido na LCA terá decretada sua liquidação forçada, seu patrimônio será considerado instrumento do crime e como tal perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional.

Para a responsabilização em âmbito civil e penal, a LCA prevê a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica pela “Teoria Menor”, ou seja, não é necessário o requisito específico do abuso da pessoa jurídica caracterizado pelo desvio de finalidade ou confusão patrimonial efetuado pelos sócios, mas, tão somente que a personalidade jurídica em si seja um obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.

Os crimes ambientais se processam no âmbito do judiciário, através das ações penais exclusivamente movidas pelo Ministério Público, haja vista que todos os crimes ambientais são de iniciativa pública incondicionada. Quanto à competência (em qual justiça tramitará o processo), em regra, compete à Justiça Estadual o processamento dos crimes ambientais, salvo se o delito for consumado contra bens, serviços ou interesses da União, de suas autarquias ou empresas públicas. Ressalte-se que a maioria dos ilícitos penais trazidos na LCA é de menor potencial ofensivo, por isso tramitam nos Juizados Especiais Criminais, seguindo o rito impostos pela Lei nº 9.099/95.

A LCA prevê a aplicação de institutos penais benéficos ao acusado/réu previstos na Lei 9.099/95 (lei dos juizados especiais) e no Código Penal, embora com algumas especificidades únicas.

A **TRANSAÇÃO PENAL**, prevista no art. 76 da Lei 9.099/95, consiste na aplicação imediata de pena restritiva de direito ou multa ao invés da pena privativa de liberdade. Na LCA, ela é permitida **somente nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo** e somente poderá ser formulada desde que tenha havido a prévia composição do dano ambiental, salvo impossibilidade.

O **SURSIS PROCESSUAL**, ou suspensão do processo antes do início da ação penal, previsto no art. 89 da Lei 9.099/95, aplica-se aos crimes com pena **igual ou inferior a um ano**. Na LCA, o Sursis Processual se aplica **aos crimes de menor potencial ofensivo**, mediante a reparação de danos (salvo impossibilidade).

Na LCA há previsão de **SUBSTITUIÇÃO** da pena privativa de liberdade (PPL) pela pena restritiva de direitos (PRD), apesar de serem autônomas, quando:

I - tratar-se de crime culposo ou for aplicada a pena privativa de liberdade **inferior a quatro anos**. Ressalte-se que no art. 44 do CP a substituição é cabível para crimes com pena **não superior a quatro anos**, isto é, se a condenação em crime ambiental for de 4 anos não será possível a substituição;

II - a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias do crime indicarem que a substituição seja suficiente para efeitos de reprovação e prevenção do crime.

Por fim, o **SURSIS PENAL**, ou suspensão condicional da aplicação da PPL, prevista no art. 77 do CP, é aplicável quando a condenação sentença pena não superior a dois anos (**até dois**

anos). Para a LCA, a suspensão condicional da pena ocorre nos casos de condenação a PPL **não superior a três anos (até três anos)**. Veja o quadro-resumo das diferenças nos benefícios penais no Código Penal e na Lei de Crimes ambientais:

	Código Penal	Lei de Crimes Ambientais
Transação Penal	Aplicável aos crimes de menor potencial ofensivo.	Aplicável aos crimes de menor potencial ofensivo, mas somente se tiver havido prévia composição do dano ambiental.
Sursis Processual	Aplica-se aos crimes com pena igual ou inferior a um ano.	Aplica-se aos crimes com pena igual ou inferior a dois anos.
Substituição da PPL	Aplica-se aos crimes sentenciados com pena não superior a quatro anos.	Aplica-se aos crimes sentenciados com pena inferior a quatro anos.
Sursis Penal	Aplica-se em condenação com pena não superior a dois anos.	Aplica-se em condenação com pena não superior a três anos.

Assim como na aplicação das sanções administrativas, para a aplicação da pena criminal o Juiz deve se orientar pela seguinte dosimetria:

A) Observar a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;

B) Os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental;

C) A situação econômica do infrator, no caso de multa.

O seguinte quadro-resumo aponta as diferenças básicas entre os crimes ambientais e as infrações administrativas ambientais:

Crimes Ambientais	Infrações Administrativas Ambientais
Lei Federal 9.605/98	Decreto Federal 6.514/08
Natureza penal: tutela jurídica de bens relevantes, necessários (<i>ultima ratio</i>)	Natureza administrativa: poder de polícia da administração pública
Pena principal: privativa de liberdade	Pena principal: sanção de multa
Processados pelo Ministério Público	Processadas pelos entes do SISNAMA
Apoia-se no Código Penal	Leis 9.605/98 e 9.784/99

Todos os crimes ambientais trazidos na lei 9.605/98 tem uma infração administrativa ambiental correspondente no Decreto Federal 6.514/08, mas a recíproca não é verdadeira. Observe a similitude entre o crime e a infração administrativa abaixo (diferença apenas na sanção):

Lei 9.605/98 - Art. 49. Destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia:

Pena - Detenção, de três meses a um ano, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Decreto 6.514/08 - Art. 56. Destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia.

Pena: Multa de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$1.000,00 (mil reais) por unidade ou m².