

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

## Regime jurídico administrativo e sanções ambientais

Tribunal: STJ | Processo: REsp 1823083

direito administrativo sancionador ambiental • regime jurídico administrativo ambiental • sanção administrativa ambiental

### Parceria profissional

Você sabia que o escritório **Diovine Franco Advogados** possui um **sistema de parceria** para advogados e profissionais do agronegócio? Conte com a colaboração de um corpo técnico altamente especializado em Direito Ambiental, com atuação em embargos, autos de infração, licenciamento, desmatamento, CAR e regularização fundiária. O escritório atua em todo o Brasil, com sedes em Sinop/MT, Belém/PA, Brasília/DF, Novo Progresso/PA e Rio de Janeiro/RJ.

**Fale conosco:** contato@diovanefranco.com.br | diovanefranco.com.br

### Texto da decisão

acordao vistos e relatados estes autos em que sao partes as acima indicadas, acordam os ministros da primeira turma, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do sr. ministro relator. os srs. ministros benedito goncalves, sergio kukina, regina helena costa e gurgel de faria votaram com o sr. ministro relator. ementa ambiental. recurso especial. infracao causada por pessoa ja falecida. autuacao do herdeiro que nao concorreu para a degradacao. multa. penalidade de carater pessoal. ato fundado no poder sancionador do estado. incompatibilidade com o carater ambulatorial das obrigacoes civis ambientais. provimento negado. 1. o entendimento consolidado pelo superior tribunal de justica na sumula 623 e reiterado na apreciacao do tema 1. 204 de que as obrigacoes ambientais possuem natureza propter rem versa sobre a responsabilidade civil ambiental, estruturada para a reparacao de danos ecologicos e a eliminacao de suas fontes, diferentemente da multa por infracao ao meio ambiente, que e aplicada com fundamento no poder sancionador do estado e tem carater pessoal. 2. no caso dos autos, e incontroverso que o autuado, herdeiro de pessoa que teria causado a lesao ambiental, para ela nao concorreu por ato ou omissao, razao pela qual nao se sujeita a respectiva multa administrativa, que nao tem carater ambulatorial. por outro lado, o auto de infracao foi lavrado apos o falecimento do autor da heranca, de modo que nao se poderia admitir, sequer por hipotese, que o debito teria se incorporado ao seu patrimonio juridico para depois ser transmitido aos herdeiros. 3. recurso especial a que se nega provimento. relatorio trata-se de recurso especial interposto pelo instituto brasileiro do meio ambiente e dos recursos naturais renovaveis - ibama, com fundamento no art. 105, inciso iii, alinea a, da constituicao federal (cf), no qual se insurge contra acordao proferido pelo tribunal regional federal da 5a regio assim ementado (fl. 185): administrativo. apelacao a desafiar sentenca que julgou procedentes embargos a execucao fiscal para excluir o recorrido do polo passivo do executivo fiscal. - a sentenca entendeu ser ilegal a aplicacao de multa administrativa, por infracao ambiental, em terreno transmitido como heranca, quando nao comprovada pelo agente fiscal a acao ou omissao, do herdeiro na violacao das regras juridicas de uso, gozo, promocao, protecao e recuperacao do meio ambiente. - o apelante alega, em sintese: a) a vistoria, realizada por tecnicos da

autarquia, confirmou ser o apelado o responsável pela administração da parte da "fazenda riachão", na qual se constatou o ilícito, fato confirmado pelo depoimento prestado por funcionário do próprio imóvel rural; b) o recorrido, não apresentou provas que derrubassem a presunção de veracidade da atuação do IBAMA, pelo que se mostra plenamente adequada a aplicação da multa administrativa. - embora não se descuide da presunção relativa de veracidade da atuação do IBAMA, não se observa haver indícios do poder de gestão do herdeiro sobre a área lesada. na verdade, o simples fato de um empregado da fazenda declarar a ocorrência de dano ambiental em área que será transferida ao recorrido futuramente - por força do inventário - não implica sua participação no dano existente, id est, tendo determinado ou realizado o ilícito discutido. - com a morte do autor da herança, a posse e a propriedade dos bens que a compoem transmitem-se automática e imediatamente. essa transmissão por força de lei e o que a doutrina denomina *droit de saisine*, consagrado no código civil em seu artigo 1.784. - por esse princípio, a transmissão da posse e propriedade dos bens que integram a herança, para os herdeiros, opera por força da lei, independentemente de qualquer outro ato, providência ou circunstância. dessa forma, mesmo que não haja a abertura do inventário, tem-se que os herdeiros já são possuidores e proprietários a partir do momento da morte do *de cuius*. - a simples circunstância de o herdeiro passar a ser possuidor e proprietário, por força do *droit de saisine*, do bem sobre o qual incidiu a infração ambiental, não é suficiente para recair sobre ele a prática da ilicitude. - in casu, constata-se que não ficou demonstrado no processo administrativo que o desmatamento e a construção seja resultado da ação ou omissão do herdeiro (o embargante). - e ilegal a aplicação da multa administrativa, por infração ambiental em terreno transmitido como herança, quando não comprovada pelo agente fiscal a ação ou omissão do herdeiro na violação das regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. da mesma forma, afigura-se insuficiente a declaração de funcionário da propriedade rural no intuito de responsabilizar o herdeiro pelo ilícito que sequer assumiu o dono do imóvel. - apelação não provida. nas razões do seu recurso especial, a parte recorrente aponta ofensa ao art. 14, § 1º, da lei 6.938/1981, ao art. 7º, §§ 1º e 2º, da lei 12.651/2012 e ao art. 1.784 do código civil. os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 197/202). devidamente intimada, a parte recorrida não apresentou as contrarrazões recursais (fls. 215/217). o recurso especial foi admitido na origem (fl. 218). e o relatório. ementa ambiental. recurso especial. infração causada por pessoa já falecida. atuação do herdeiro que não concorreu para a degradação. multa. penalidade de caráter pessoal. ato fundado no poder sancionador do estado. incompatibilidade com o caráter ambulatorial das obrigações civis ambientais. provimento negado. 1. o entendimento consolidado pelo superior tribunal de justiça na súmula 623 e reiterado na apreciação do tema 1.204 de que as obrigações ambientais possuem natureza *propter rem* sobre a responsabilidade civil ambiental, estruturada para a reparação de danos ecológicos e a eliminação de suas fontes, diferentemente da multa por infração ao meio ambiente, que é aplicada com fundamento no poder sancionador do estado e tem caráter pessoal. 2. no caso dos autos, é incontroverso que o atuado, herdeiro de pessoa que teria causado a lesão ambiental, para ela não concorreu por ato ou omissão, razão pela qual não se sujeita a respectiva multa administrativa, que não tem caráter ambulatorial. por outro lado, o auto de infração foi lavrado após o falecimento do autor da herança, de modo que não se poderia admitir, sequer por hipótese, que o débito teria se incorporado ao seu patrimônio jurídico para depois ser transmitido aos herdeiros. 3. recurso especial a que se nega provimento. voto trata-se na origem de embargos a execução fiscal nos quais se questiona multa aplicada pelo instituto brasileiro do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis (IBAMA) em virtude de infração ambiental. o tribunal de origem reconheceu a ilegitimidade passiva do executado pelo fundamento de que "é ilegal a aplicação de multa administrativa, por infração ambiental em terreno transmitido como herança, quando não comprovada pelo agente fiscal a ação ou omissão do herdeiro das regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente" (fl. 181). sustenta a parte recorrente que "o dever de recuperar a área degradada incumbe ao proprietário/possuidor (obrigação *propter rem* - no caso o herdeiro já é proprietário em razão dos efeitos da *saisine* como bem apontado no acordo ora recorrido - ainda que não tenha sido ele o causador direto do dano ambiental" (fl. 211). o entendimento consolidado pelo superior tribunal de justiça na súmula 623 e reiterado na apreciação do tema 1.204, de que as obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, tem como fundamento os arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da lei 6.938/1981, e o art. 2º, § 2º, da lei 12.651/2012, disposições que tem, respectivamente, o seguinte teor: lei 6.938/1981 art 3º - para os fins previstos nesta lei,

entende-se por: .. iv - poluidor, a pessoa fisica ou juridica, de direito publico ou privado, responsavel, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradacao ambiental; art 14 - sem prejuizo das penalidades definidas pela legislacao federal, estadual e municipal, o nao cumprimento das medidas necessarias a preservacao ou correcao dos inconvenientes e danos causados pela degradacao da qualidade ambiental sujeitara os transgressores: .. § 1o - sem obstar a aplicacao das penalidades previstas neste artigo, e o poluidor obrigado, independentemente da existencia de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. o ministerio publico da uniao e dos estados tera legitimidade para propor acao de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. lei 12.651/2012 art. 2o as florestas existentes no territorio nacional e as demais formas de vegetacao nativa, reconhecidas de utilidade as terras que revestem, sao bens de interesse comum a todos os habitantes do pais, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitacoes que a legislacao em geral e especialmente esta lei estabelecem. .. § 2o as obrigacoes previstas nesta lei tem natureza real e sao transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferencia de dominio ou posse do imovel rural. essas normas definem obrigacoes de recuperar e indenizar que tem como fundamento a responsabilidade civil ambiental, tambem tratada, de modo particularizado, pelo art. 225, § 3o, da constituciao federal: art. 225. todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder publico e a coletividade o dever de defende-lo e preserva-lo para as presentes e futuras geracoes. .. § 3o as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarao os infratores, pessoas fisicas ou juridicas, a sancoes penais e administrativas, independentemente da obrigacao de reparar os danos causados. a responsabilidade civil ambiental assim estruturada tem como objetivo a reparacao de danos em sentido estrito, como ensina a doutrina especializada: efetivamente, quando o constituinte, no art. 225, § 3.o, da cf, e o legislador infra-constitucional, no art. 4.o, vi e vii, e no art. 14, caput, e § 1.o, da lei 6.938/ 81, se referem, indiscriminadamente, a reparacao, a restauracao, a recuperacao e a correcao de lesoes ao meio ambiente, eles o fazem, sem duvida, com o fim de abranger providencias tendentes a reparacao de danos em sentido estrito e, tambem, a eliminacao da fonte do dano ambiental, por intermedio de medidas que atuam sobre a atividade causadora da degradacao. tais aspectos ficam ainda mais evidentes pelo exame das normas dos arts. 3.o e 11 da lei 7.347/85, as quais previram, no ambito da tutela processual, que a acao civil publica ambiental pode ter por objeto o cumprimento de obrigacoes de fazer e nao fazer destinadas, diz expressamente a lei, a "cessao da atividade nociva" ao meio ambiente (mirra, alvaro luiz valery. responsabilidade civil pelo dano ambiental e o principio da reparacao integral do dano. revista de direito ambiental: rda, v. 8, n. 32, out./dez. 2003, p. 69). diversamente, a multa administrativa prevista no decreto 3.179/1999, e depois no decreto 6.514/2008, tem como fundamento o poder sancionador do estado, o que a torna incompativel com o carater ambulatorial das obrigacoes fundadas na responsabilidade civil ambiental. nesse sentido: a pena somente pode ser imposta ao autor da infracao penal. a norma deve acompanhar o fato. igual exigencia acompanha o direito administrativo sancionatorio. incabivel responsabilidade objetiva, eis uma das consequencias do principio da pessoalidade da sancao administrativa. repele-se, fundamentalmente, a responsabilidade pelo fato de outrem e a responsabilidade objetiva. o delito e obra do homem, como o e a infracao administrativa praticada por pessoa fisica, sendo inconstitucional qualquer lei que despreze o principio da responsabilidade subjetiva. o principio da pessoalidade da pena, de natureza constitucional, se estende, em tese, ao direito administrativo sancionatorio e e um desdobramento do principio da culpabilidade. trata-se de direito fundamental inerente ao devido processo legal punitivo. a pena criminal somente pode atingir o sentenciado (art. 5.o, xlv, cf), exigencia que nos parece incidente no campo do direito administrativo sancionador. a pena administrativa somente pode atingir a pessoa sancionada, o agente efetivamente punido, nao podendo ultrapassar de sua pessoa. e certo que esta pessoa pode ser fisica ou juridica, nao importa. pessoalidade da sancao administrativa veda, por certo, a chamada responsabilidade solidaria, ainda que estabelecida por lei, porque a lei nao pode violentar um principio constitucional regente do direito administrativo sancionador (osorio, fabio medina. direito administrativo sancionador. 3a ed. sao paulo: thomson reuters brasil, 2020, p. 338). quanto as diferencas entre a responsabilidade civil e a sancao administrativa decorrentes de infracao ambiental, destaco os seguintes julgados: processual civil. ambiental. explosao de navio na baia de paranagua (navio "vicuna"). vazamento

de metanol e oleos combustiveis. ocorrencia de graves danos ambientais. atuacao pelo instituto ambiental do parana (iap) da empresa que importou o produto "metanol". art. 535 do cpc. violacao. ocorrencia. embargos de declaracao. ausencia de manifestacao pelo tribunal a quo. questao relevante para a solucao da lide. 1. tratam os presentes autos de: a) em 2004 a empresa ora recorrente celebrou contrato internacional de importacao de certa quantidade da substancia quimica metanol com a empresa methanexchile limited. o produto foi transportado pelo navio vicuna ate o porto de paranagua, e o desembarque comecou a ser feito no pier da cattalini terminais maritimos ltda., quando ocorreram duas explosoes no interior da embarcacao, as quais provocaram incendio de grandes proporcoes e resultaram em danos ambientais ocasionados pelo derrame de oleos e metanol nas aguas da baia de paranagua; b) em razao do acidente, o instituto recorrido autou e multa a empresa recorrente no valor de r\$ 12.351.500,00 (doze milhoes, trezentos e cinquenta e um mil e quinhentos reais) por meio do auto de infracao 55.908; c) o tribunal de origem consignou que "a responsabilidade do poluidor por danos ao meio ambiente e objetiva e decorre do risco gerado pela atividade potencialmente nociva ao bem ambiental. nesses termos, tal responsabilidade independe de culpa, admitindo-se como responsavel mesmo aquele que auferir indiretamente lucro com o risco criado" e que "o artigo 25, § 1o, vi, da lei 9.966/2000 estabelece expressamente a responsabilidade do "proprietario da carga" quanto ao derramamento de efluentes no transporte maritimo", mantendo a sentenca e desprovendo o recurso de apelacao. 2. a insurgente opo embargos de declaracao com intuito de provocar a manifestacao sobre o fato de que os presentes autos nao tratam de responsabilidade ambiental civil, que seria objetiva, mas sim de responsabilidade ambiental administrativa, que exige a demonstracao de culpa ante sua natureza subjetiva. entretanto, nao houve manifestacao expressa quanto ao pedido da recorrente. 3. cabe esclarecer que, no direito brasileiro e de acordo com a jurisprudencia do superior tribunal de justica, a responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificacao juridica do degradador, publico ou privado, proprietario ou administrador da area degradada, e de natureza objetiva, solidaria e ilimitada, sendo regida pelos principios do poluidor-pagador, da reparacao in integrum, da prioridade da reparacao in natura e do favor debilis. 4. todavia, os presentes autos tratam de questao diversa, a saber a natureza da responsabilidade administrativa ambiental, bem como a demonstracao de existencia ou nao de culpa, ja que a controversia e referente ao cabimento ou nao de multa administrativa. 5. sendo assim, o stj possui jurisprudencia no sentido de que, "tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietario da carga, por nao ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradacao ambiental causada pelo transportador" (agrg no aresp 62.584/rj, rel. ministro sergio kukina, rel. p/ acordo ministra regina helena costa, primeira turma, dje 7.10.2015). 6. "isso porque a aplicacao de penalidades administrativas nao obedece a logica da responsabilidade objetiva da esfera civil (para reparacao dos danos causados), mas deve obedecer a sistematica da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstracao de seu elemento subjetivo, e com demonstracao do nexu causal entre a conduta e o dano". (resp 1.251.697/pr, rel. ministro mauro campbell marques, segunda turma, dje 17.4.2012). 7. caracteriza-se ofensa ao art. 535 do codigo de processo civil quando o tribunal de origem deixa de se pronunciar acerca de materia veiculada pela parte e sobre a qual era imprescindivel manifestacao expressa. 8. determinacao de retorno dos autos para que se profira nova decisao nos embargos de declaracao. 9. recurso especial provido. (resp n. 1.401.500/pr, relator ministro herman benjamin, segunda turma, julgado em 16/8/2016, dje de 13/9/2016 - sem destaque no original.) administrativo e processual civil. agravo regimental no agravo em recurso especial. violacao ao art. 535 do cpc. inoocorrencia. dano ambiental. acidente no transporte de oleo diesel. imposicao de multa ao proprietario da carga. impossibilidade. terceiro. responsabilidade subjetiva. i - a corte de origem apreciou todas as questoes relevantes ao deslinde da controversia de modo integral e adequado, apenas nao adotando a tese vertida pela parte ora agravante. inexistencia de omissao. ii - a responsabilidade civil ambiental e objetiva; porem, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietario da carga, por nao ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradacao ambiental causada pelo transportador. iii - agravo regimental provido. (agrg no aresp 62.584/rj, rel. ministro sergio kukina, rel. p/ acordo ministra regina helena costa, primeira turma, dje 7.10.2015 - sem destaque no original.) por fim, verifico que, no caso dos autos, o auto de infracao foi lavrado e a respectiva multa administrativa aplicada apos o falecimento do autor da heranca (fls. 76/82), de modo que nao se poderia admitir, sequer por

hipotese, que o debito teria sido incorporado ao seu patrimonio juridico e, assim, transmitido para a parte recorrida. sendo assim, de acordo com a propria orientacao juridica normativa 18/2010/pfe/ibama, o procedimento administrativo destinado a inscricao em divida ativa deveria ter sido extinto. confira-se a ementa desse ato normativo: orientacao juridica normativa no 18/2010/pfe/ibama tema: morte do autuado 1. no caso de falecimento do autuado, ha dois tipos de procedimentos a serem adotados a depender do estado em que se encontra o procedimento, se com ou sem o transito em julgado administrativo; 2. o falecimento do autuado antes da coisa julgada administrativa, fato a ser devidamente comprovado nos autos, afasta o ius puniendi do estado. nesta hipotese, deve-se arquivar o feito, com baixa no sicafi e no siafi, tendo em vista a extincao da punibilidade; 3. cientificado o autuado acerca da decisao irrecorrivel, encerra-se o processo administrativo e esta definitivamente constituído o credito do ibama, podendo a divida ser cobrada dos herdeiros ou do espolio, no caso de falecimento do infrator; 4. em qualquer caso devem ser adotadas medidas objetivando a reparacao do dano ambiental; 5. no caso de embargo/interdicao, a extincao da punibilidade em decorrência do obito nao implica em revogacao automatica da restricao imposta pela autoridade ambiental. cabe a autoridade julgadora decidir pela manutencao ou nao das medidas acautelatorias. ante o exposto, nego provimento ao recurso especial. e o voto.

---

**Leia o artigo completo com análise especializada no site**

** Fale com o escritório**

Tire suas dúvidas com nossa equipe especializada em Direito Ambiental.

**WhatsApp: (66) 99955-5402**

---

Diovane Franco Advogados • OAB/MT 29.530 • diovanefranco.com.br  
Sinop/MT • Belém/PA • Brasília/DF • Novo Progresso/PA • Rio de Janeiro/RJ

Documento gerado a partir de publicação oficial. A reprodução é permitida desde que citada a fonte.