

Alguns aspectos particulares do processo de apuração de condutas lesivas ao meio ambiente

Carlos Eduardo Leite Lisboa

Tribunal de Justiça da Paraíba. Praça João Pessoa, S/Nº. Centro. João Pessoa-PB, Brasil (CEP 58013-902). E-mail: jpa-vciv11@tjpb.jus.br.

Resumo. Atualmente, há grande debate mundial sobre os efeitos antrópicos no meio ambiente, principalmente devido à segurança climática, que reflete na qualidade de vida de toda população, sendo dever do Estado adotar medidas eficientes para debelar essa situação. Através do emprego do método hipotético-dedutivo de análise, com abordagem crítica e interdisciplinar, baseada na consulta bibliográfica especializada e na legislação ambiental, mais notadamente a Lei nº 9.605/1998 e no Decreto nº 6.514/2008, este artigo tem como objetivo discutir as particularidades do processo de apuração de condutas lesivas ao meio ambiente. Foi observado que devido ao aumento desses conflitos é que surgiu o Direito Ambiental com o intuito de dar as diretrizes e regulamentação para impedir a degradação ambiental, proporcionado à sociedade o equilíbrio entre desenvolvimento, preservação e conservação.

Palavras-chaves: Direito ambiental; Legislação ambiental; Proteção do meio ambiente; Política Nacional do Meio Ambiente.

Abstract. *Some particular aspects of the investigation process of conducts harmful to the environment.* Currently, there is a great global debate about the anthropic effects on the environment, mainly due to climate security, which reflects on the quality of life of the entire population, and it is the duty of the State to adopt efficient measures to overcome this situation. Through the use of the hypothetical-deductive method of analysis, with a critical and interdisciplinary approach, based on specialized bibliographic consultation and on the Brazilian environmental legislation, most notably in the Law No. 9,605/1998 and in the Decree No. 6,514/2008, this article aims to discuss the particularities of the investigation process of harmful conducts to the environment. It was observed that due to the increase in these conflicts, environmental law emerged in order to provide guidelines and regulations to prevent environmental degradation, providing society with a balance between development, preservation, and conservation.

Recebido
18/05/2022

Aceito
27/12/2022

Publicado
31/12/2022



Acesso aberto



ORCID

ID 0009-0003-9348-1607
Carlos Eduardo Leite
Lisboa

Keywords: Environmental law; Environmental legislation; Environmental protection; Brazilian National Environmental Policy.

Introdução

O Brasil é um país de extensão continental, sendo, também por este motivo, megabiodiverso (Brasileiro et al., 2018), abarcando vários biomas, dos quais a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, são considerados patrimônio nacional pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988, art. 225, § 4º), e a exploração de seus recursos naturais será apenas permitida na forma da lei, mediante condicionamentos que assegurem a proteção, a preservação e a conservação do meio ambiente.

Essa característica do Brasil ser megadiverso levou, desde o domínio da Coroa Portuguesa, a aplicação e a formulação de leis que visavam a garantir o direito à propriedade e o direito à preservação da Economia (Wainer, 1993; Farias, 2021). Foi nessa época do Brasil Colônia, que foram usadas normativas ainda publicadas pela Coroa Portuguesa, como a Carta Régia de 1542, o Regimento do Pau-Brasil de 1605, a Carta Régia de 1797, o Regimento de Cortes de Madeiras de 1799, bem como a Primeira Lei de Terras de 1850 (Brasil, 1850), no Brasil Império, com esse intento (Wainer, 1993; Destefenni, 2004; Siqueira, 2009, 2011).

Pode-se dizer que a primeira lei legitimamente ambiental do Brasil foi o Decreto nº 8.843/1911 (Brasil, 1911), que criou a Reserva Florestal no Território do Acre, entretanto o principal objetivo da norma era a punição para os opositores do governo instalado (Vital, 2018), tanto é que ainda hoje é considerada uma “unidade de conservação que não saiu do papel”, que nunca foi implantada, tampouco se sabe de suas delimitações geográficas, não obstante o decreto ainda não tenha sido revogado (Paz et al., 2006).

Embora outras normas tenham sido editadas anteriormente, o principal marco do Direito Ambiental brasileiro foi a Lei nº 6.938/1981 (Brasil, 1981), que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins, objetivos e instrumentos, elaborada a reboque dos alertas tenebrosos e catastróficos contidos no livro “Primavera Silenciosa”, da bióloga Rachel Carson, publicado em 1962, que fazia duras críticas de cunho ecológico sobre a utilização de agrotóxicos e pesticidas nos Estados Unidos, nas décadas de 1940 e 1950 (Carson, 2010), bem como das discussões na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, popularmente conhecida como Conferência de Estocolmo de 1972 (Farias, 2009; Theodoro e Barros, 2011). Depois vieram, dentre outras, a Lei nº 7.347/1985 (Brasil, 1985), que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, e a Lei nº 9.605/1998 (Brasil, 1998), que criminalizou e penalizou as condutas lesivas ao meio ambiente (Farias, 2009; 2020).

Com relação as sete constituições federativas do Brasil, das quais duas foram outorgadas (1824 e 1937), uma aprovada pelo Congresso Nacional por exigência do Regime Militar (1967) e quatro promulgadas por assembleias constituintes (1891, 1934, 1946 e 1988), a única que trouxe um capítulo específico para tratar das questões ambientais (Paz et al., 2021) foi a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que consagra a importância do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de uso comum, com o intuito de promover uma sadias qualidade de vida. Em seu art. 225, a Carta Magna de 1988 capitulo:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadias 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do *caput* do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do *caput* do art. 155 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 123, de 2022)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 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.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017)

Com a publicação da Lei nº 9.605/1998 (Brasil, 1998), primeiramente regulamentada pelo Decreto nº 3.179/1999 (Brasil, 1999) e revogado pelo Decreto nº 6.514/2008 (Brasil, 2008), que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, a legislação ambiental, antes com leis esparsas e de difícil aplicação, é consolidada, apresentando penas uniformizadas e com graduação adequada à gravidade do ilícito ambiental cometido, além de conter infrações claras e bem definidas.

Machado (2022) enumera dez princípios que atestam a importância que o Direito Ambiental ou Direito Ecológico vem assumindo no contexto histórico mundial:

1. O homem tem direito fundamental a condições de vida satisfatórias, em um ambiente saudável, que lhe permita viver com dignidade e bem-estar, em harmonia com a natureza, sendo educado para defender e respeitar esses valores.
2. O homem tem direito ao desenvolvimento sustentável, de tal forma que responda equitativamente às necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras.
3. Os países têm responsabilidade por ações ou omissões cometidas em seu território, ou sob seu controle, concernentes aos danos potenciais ou efetivos ao meio ambiente de outros países ou de zonas que estejam fora dos limites da jurisdição nacional.
4. Os países têm responsabilidades ambientais comuns, mas diferenciadas, segundo seu desenvolvimento e sua capacidade.
5. Os países devem elaborar uma legislação nacional correspondente à responsabilidade ambiental em todos os seus aspectos.
6. Quando houver perigo de dano grave e irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para adiar-se a adoção de medidas eficazes em função dos custos, para impedir a degradação do meio ambiente (princípio da precaução).
7. O Poder Público e os particulares devem prevenir os danos ambientais, havendo correção, com prioridade, na fonte causadora.
8. Quem polui deve pagar e, assim, as despesas resultantes das medidas de prevenção, de redução da poluição e da luta contra a mesma, devem ser suportadas pelo poluidor.
9. As informações ambientais devem ser transmitidas pelos causadores, ou potenciais causadores de poluição e degradação da natureza, e repassadas pelo Poder Público à coletividade.
10. A participação das pessoas e das organizações não governamentais nos procedimentos de decisões administrativas e nas ações judiciais ambientais deve ser facilitada e encorajada.

Diante do que foi exposado, este artigo tem como objetivo discutir as particularidades do processo de apuração de condutas lesivas ao meio ambiente, de acordo com a legislação ambiental vigente.

Metodologia

A metodologia desenvolvida neste artigo encontra fundamento no tipo documental (Pereira et al., 2018), lastreada em referências bibliográficas especializadas no objeto de estudo, artigos científicos e na legislação ambiental, mais notadamente a Lei nº 9.605/1998 (Brasil, 1998) e no Decreto nº 6.514/2008 (Brasil, 2008), empregando-se o método hipotético-dedutivo de análise, com abordagem crítica e interdisciplinar.

Resultados e discussão

Das condutas lesivas ao meio ambiente e suas apurações

Quando o agente de fiscalização depara-se com uma situação onde possa ser caracterizado um ilícito ambiental, sob pena de ser acusado e responder por prevaricação, ele deve aplicar as sanções previstas na Lei nº 9.605/1998 (Brasil, 1998) e no Decreto nº 6.514/2008 (Brasil, 2008), caso seja um agente federal, se unidade da federação que representa não possuir sua lei ambiental ou se a lei ambiental considera a possibilidade de usar as normas federais supletivamente. Neste aspecto, Mukai (1992) lembra que:

Tanto a União como os Estados membros e Municípios podem e devem fixar as multas ambientais em suas leis administrativas, independentes umas das outras, não podendo um Estado ou um Município aplicar multa fixada em legislação de outrem (Mukai, 1992, p. 82).

São os arts. 70, 71 e 72, da Lei nº 9.605/1998 (Brasil, 1998) que conceituam a infração administrativa ambiental, designam as autoridades competentes para a lavratura do auto de infração, bem como impõem parâmetros para a aplicação das multas e demais sanções, observando os atenuantes e os agravantes.

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º 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 Capitanias dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.

Art. 71. O processo administrativo para apuração de infração ambiental deve observar os seguintes prazos máximos:

I - vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação;

II - trinta dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação;

III - vinte dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, ou à Diretoria de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação;

IV - cinco dias para o pagamento de multa, contados da data do recebimento da notificação.

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

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 - (VETADO)

XI - restritiva de direitos.

§ 1º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, serão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas combinadas.

§ 2º A advertência será aplicada pela inobservância das disposições desta Lei e da legislação em vigor, ou de preceitos regulamentares, sem prejuízo das demais sanções previstas neste artigo.

§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:

I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;

II - opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

§ 5º A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo.

§ 6º A apreensão e destruição referidas nos incisos IV e V do *caput* obedecerão ao disposto no art. 25 desta Lei.

§ 7º As sanções indicadas nos incisos VI a IX do *caput* serão aplicadas quando o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às prescrições legais ou regulamentares.

§ 8º As sanções restritivas de direito são:

- I - suspensão de registro, licença ou autorização;
- II - cancelamento de registro, licença ou autorização;
- III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;
- IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
- V - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

Do mesmo modo, é o art. 3º e 4º, do Decreto nº 6.514/2008 (Brasil, 2008), que estabelecem os procedimentos para os agentes de fiscalização adotarem.

Art. 3º As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - multa simples;
- III - multa diária;
- IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).
- V - destruição ou inutilização do produto;
- VI - suspensão de venda e fabricação do produto;
- VII - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;
- VIII - demolição de obra;
- IX - suspensão parcial ou total das atividades; e
- X - restritiva de direitos.

§ 1º Os valores estabelecidos na Seção III deste Capítulo, quando não disposto de forma diferente, referem-se à multa simples e não impedem a aplicação cumulativa das demais sanções previstas neste Decreto.

§ 2º A caracterização de negligência ou dolo será exigível nas hipóteses previstas nos incisos I e II do § 3º do art. 72 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Art. 4º O agente autuante, ao lavrar o auto de infração, indicará as sanções estabelecidas neste Decreto, observando: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

- I - gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;
- II - antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e
- III - situação econômica do infrator.

§ 1º Para a aplicação do disposto no inciso I, o órgão ou entidade ambiental estabelecerá de forma objetiva critérios complementares para o agravamento e atenuação das sanções administrativas. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 2º As sanções aplicadas pelo agente autuante estarão sujeitas à confirmação pela autoridade julgadora. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Resta lembrar que não há uma graduação na aplicação das sanções administrativas, podendo inclusive um mesmo ilícito ambiental originar duas ou mais autuações diferentes e a advertência, como disciplinada nos arts. 5º, 6º e 7º, do Decreto nº 6.514/2008 (Brasil, 2008), não tem prioridade sobre as demais sanções.

Art. 5º A sanção de advertência poderá ser aplicada, mediante a lavratura de auto de infração, para as infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente, garantidos a ampla defesa e o contraditório.

§ 1º Consideram-se infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente aquelas em que a multa consolidada não ultrapasse o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) ou, na hipótese de multa por unidade de medida, não exceda o valor referido. (Redação dada pelo Decreto nº 11.080, de 2022)

§ 2º Sem prejuízo do disposto no *caput*, caso o agente autuante constate a existência de irregularidades a serem sanadas, lavrará o auto de infração com a indicação da respectiva sanção de advertência, ocasião em que estabelecerá prazo para que o infrator sane tais irregularidades.

§ 3º Sanadas as irregularidades no prazo concedido, o agente autuante certificará o ocorrido nos autos e dará seguimento ao processo estabelecido no Capítulo II.

§ 4º Caso o autuado, por negligência ou dolo, deixe de sanar as irregularidades, o agente autuante certificará o ocorrido e aplicará a sanção de multa relativa à infração praticada, independentemente da advertência.

Art. 6º A sanção de advertência não excluirá a aplicação de outras sanções.

Art. 7º Fica vedada a aplicação de nova sanção de advertência no período de três anos contados do julgamento da defesa da última advertência ou de outra penalidade aplicada.

Com relação a esse entendimento sobre a aplicação da advertência há inclusive jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO POR DANO AMBIENTAL. A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL É OBJETIVA. A LEI N. 9.605/1998 NÃO IMPÕE QUE A PENA DE MULTA SEJA OBRIGATORIAMENTE PRECEDIDA DE ADVERTÊNCIA.

1. A responsabilidade administrativa ambiental é objetiva. Deveras, esse preceito foi expressamente inserido no nosso ordenamento com a edição da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981). Tanto é assim, que o § 1º do art. 14 do diploma em foco define que o poluidor é obrigado, sem que haja a exclusão das penalidades, a indenizar ou reparar

os danos, independentemente da existência de culpa. Precedente: REsp 467.212/RJ, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 15/12/2003.

2. A penalidade de advertência a que alude o art. 72, § 3º, I, da Lei n. 9.605/1998 tão somente tem aplicação nas infrações de menor potencial ofensivo, justamente porque ostenta caráter preventivo e pedagógico.

3. No caso concreto, a transgressão foi grave; consubstanciada no derramamento de cerca de 70.000 (setenta mil) litros de óleo diesel na área de preservação de ambiental de Guapimirim, em áreas de preservação permanente (faixas marginais dos rios Aldeia, Caceribu e Guaraí-Mirim e de seus canais) e em vegetações protetoras de mangue (fl. 7). Some-se isso aos fatos de que, conforme atestado no relatório técnico de vistoria e constatação, houve morosidade e total despreparo nos trabalhos emergenciais de contenção do vazamento e as barreiras de contenção, as quais apenas foram instaladas após sete horas do ocorrido, romperam-se, culminando o agravamento do acidente (fls. 62-67). À vista desse cenário, a aplicação de simples penalidade de advertência atentaria contra os princípios informadores do ato sancionador, quais sejam; a proporcionalidade e razoabilidade. Por isso, correta a aplicação de multa, não sendo necessário, para sua validade, a prévia imputação de advertência, na medida em que, conforme exposto, a infração ambiental foi grave.

4. Recurso especial conhecido e não provido.

(REsp 1318051/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/03/2015, DJe 12/05/2015)

Após a imputação da multa, o autuado terá 20 dias para defender-se, apresentando nesse período todos os arrazoados e provas que queira, não sendo aceitas além desse prazo. Depois de transcorrido o prazo para apresentação da defesa o auto de infração será julgado pela autoridade competente, à revelia ou não, devendo o autuado ser notificado do resultado para, se quiser, apresentar recurso administrativo à instância superior, no prazo improrrogável de 20 dias. No caso do recurso ser reconhecido, mas improvido, ou não ser reconhecido, o autuado, pessoa física ou jurídica, terá cinco dias para pagar a multa, sob pena de ser considerado inadimplente do ente que autuou.

Aspectos particulares da apuração de condutas lesivas ao meio ambiente

Na apuração das condutas lesivas ao meio ambiente há certas particularidades que muitas vezes confundem os autuados. Primeiramente, tem-se a questão da inversão do ônus da prova. Ou seja, compete ao acusado do ilícito ambiental apresentar as provas que atestem as suas alegações de defesa, improrrogavelmente, nos 20 dias estipulados na lei. Deste modo, deve o acusado provar que não cometeu o ilícito ambiental a ele imputado, ou seja a inversão do ônus da prova. Ademais, se houver qualquer dúvida com relação ao cometimento da infração, presume-se como verdadeiro a imputação da responsabilidade, adotando-se o princípio *in dubio pro natura*, desde que seja autuado por servidores de órgãos pertencentes ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e/ou das Capitanias dos Portos, do Ministério da Defesa, designados como agentes de fiscalização, como expresso no art. 70, § 1º, da Lei nº 9.605/1998 (Brasil, 1998). Assim, não será aceita nenhuma defesa que alegue a anulação de auto de infração por simplesmente ter sido lavrado por servidores que não tenham curso superior.

Sobre tais especificidades do Direito Ambiental, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), aprovou o voto do eminente Ministro Herman Benjamin bastante didático e elucidativo:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. CONTAMINAÇÃO COM MERCÚRIO. ART. 333 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ÔNUS DINÂMICO DA PROVA. CAMPO DE APLICAÇÃO DOS ARTS. 6º, VIII, E 117 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. POSSIBILIDADE DE INVERSÃO DO *ONUS PROBANDI* NO DIREITO AMBIENTAL. PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO NATURA*.

1. Em Ação Civil Pública proposta com o fito de reparar alegado dano ambiental causado por grave *contaminação com mercúrio*, o Juízo de 1º grau, em acréscimo à imputação objetiva estatuída no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81, determinou a inversão do ônus da prova quanto a outros elementos da responsabilidade civil, decisão mantida pelo Tribunal *a quo*.
2. O regime geral, ou comum, de distribuição da carga probatória assenta-se no art. 333, *caput*, do Código de Processo Civil. Trata-se de modelo abstrato, apriorístico e estático, mas não absoluto, que, por isso mesmo, sofre abrandamento pelo próprio legislador, sob o influxo do *ônus dinâmico da prova*, com o duplo objetivo de corrigir eventuais iniquidades práticas (*a probatio diabólica*, p. ex., a inviabilizar legítimas pretensões, mormente dos sujeitos vulneráveis) e instituir um ambiente ético-processual virtuoso, em cumprimento ao espírito e letra da Constituição de 1988 e das máximas do Estado Social de Direito.
3. No processo civil, a técnica do ônus dinâmico da prova concretiza e aglutina os cânones da solidariedade, da facilitação do acesso à Justiça, da efetividade da prestação jurisdicional e do combate às desigualdades, bem como expressa um renovado *due process*, tudo a exigir uma genuína e sincera cooperação entre os sujeitos na demanda.
4. O legislador, diretamente na lei (= *ope legis*), ou por meio de poderes que atribui, específica ou genericamente, ao juiz (= *ope judicis*), modifica a incidência do *onus probandi*, transferindo-o para a parte em melhores condições de suportá-lo ou cumpri-lo eficaz e eficientemente, tanto mais em relações jurídicas nas quais ora claudiquem direitos indisponíveis ou intergeracionais, ora as vítimas transitem no universo movediço em que convergem incertezas tecnológicas, informações cobertas por sigilo industrial, conhecimento especializado, redes de causalidade complexa, bem como danos futuros, de manifestação diferida, protraída ou prolongada.
5. No Direito Ambiental brasileiro, a inversão do ônus da prova é de ordem substantiva e *ope legis*, direta ou indireta (esta última se manifesta, p. ex., na derivação inevitável do princípio da precaução), como também de cunho estritamente processual e *ope judicis* (assim no caso de hipossuficiência da vítima, verossimilhança da alegação ou outras hipóteses inseridas nos poderes genéricos do juiz, emanação natural do seu ofício de condutor e administrador do processo).
6. Como corolário do princípio *in dubio pro natura*, “Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução” (REsp 972.902/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.9.2009), técnica que sujeita aquele que

supostamente gerou o dano ambiental a comprovar “que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva” (REsp 1.060.753/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.12.2009).

7. A inversão do ônus da prova, prevista no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, contém comando normativo estritamente processual, o que a põe sob o campo de aplicação do art. 117 do mesmo estatuto, fazendo-a valer, universalmente, em todos os domínios da Ação Civil Pública, e não só nas relações de consumo (REsp 1049822/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 18.5.2009).

8. Destinatário da inversão do ônus da prova por hipossuficiência - juízo perfeitamente compatível com a natureza coletiva ou difusa das vítimas - não é apenas a parte em juízo (ou substituto processual), mas, com maior razão, o sujeito-titular do bem jurídico primário a ser protegido.

9. Ademais, e este o ponto mais relevante aqui, importa salientar que, em Recurso Especial, no caso de inversão do ônus da prova, eventual alteração do juízo de valor das instâncias ordinárias esbarra, como regra, na Súmula 7 do STJ. “Aferir a hipossuficiência do recorrente ou a verossimilhança das alegações lastreada no conjunto probatório dos autos ou, mesmo, examinar a necessidade de prova pericial são providências de todo incompatíveis com o recurso especial, que se presta, exclusivamente, para tutelar o direito federal e conferir-lhe uniformidade” (REsp 888.385/RJ, Segunda Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 27.11.2006. No mesmo sentido, REsp 927.727/MG, Primeira Turma, Rel. Min. José Delgado, DJe de 4.6.2008).

10. Recurso Especial não provido.

(REsp 883.656/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/03/2010, DJe 28/02/2012)

Além do princípio *in dubio pro natura*, que rege o Direito Ambiental, os princípios da prevenção e o da precaução são importantes para que a proteção do meio ambiente seja adequadamente efetivada. O princípio da prevenção nada mais é do que o dever que o Estado tem de adotar e criar políticas públicas ambientais eficientes, em defesa do meio ambiente, no sentido de evitar a degradação ambiental (Farias, 2009) e proteger a qualidade de vida da população.

O princípio da precaução, previsto tacitamente no art. 225, da Constituição de 1988 (Brasil, 1988) e expresso no Decreto nº 4.297/2002 (Brasil, 2002), que estabelece os critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Brasil, é o dever do Estado de adotar medidas que evitem que uma determinada atividade continue sendo executada, após detectado o dano ambiental. É fundamentado neste princípio que os órgãos pertencentes ao SISNAMA e a Capitania dos Portos podem aplicar as sanções previstas na Lei nº 9.605/1998 (Brasil, 1998), regulamentada pelo Decreto nº 6.514/2008 (Brasil, 2008). Pretende-se assim garantir que riscos potenciais ao meio ambiente sejam previamente evitados, mesmo porque a recuperação do meio ambiente à sua situação anterior ao dano é extremamente complexa e muitas vezes impossível.

De acordo com o voto do Ministro Herman Benjamin em comento, o princípio *in dubio pro natura* foi originado do princípio *in dubio pro damnato* (na dúvida, em favor do prejudicado ou da vítima). No caso, no embate diário entre o homem e a Natureza, a Natureza será sempre a parte mais prejudicada.

Obrigação de reparar o dano ambiental

A obrigação de reparar o dano ambiental é objetiva, não havendo a necessidade de comprovação da intenção de causar o dano (dolo) ou culpa. Em sendo assim, ao ser constatada a existência de algum dano ambiental, o agente causador deve ser responsabilizado, independente da comprovação da culpa.

Esta responsabilização pode ser determinada através de ação civil pública, como prevista na Lei nº 7.347/1985 (Brasil, 1985), ou através de termo de ajustamento de conduta, por iniciativa do Ministério Público Estadual ou Federal.

É importante ressaltar que a previsão de punição pelo não cumprimento das medidas necessárias para reparar o dano ambiental já era previsto no art. 14, da Lei nº 6.938/1981 (Brasil, 1981), inclusive autorizando o Ministério Público Federal e Estadual a propor ação de responsabilidade civil e criminal:

Art. 14. Sem 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:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios;

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, 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. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

§ 2º No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias prevista neste artigo.

§ 3º Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprimento resolução do CONAMA.

§ 4º (Revogado pela Lei nº 9.966, de 2000)

§ 5º A execução das garantias exigidas do poluidor não impede a aplicação das obrigações de indenização e reparação de danos previstas no § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Como se pode observar, além do processo administrativo, com a imposição de sanções, inclusive multas, embargos e interdições, o infrator ambiental ainda será responsabilizado penal e civelmente pelo cometimento do ilícito e, caso não pague a multa no tempo aprazado, também sofrerá processo de execução fiscal, tudo isso sem ser caracterizado o *bis in idem*.

Prescrição do ilícito ambiental

A pretensão da administração pública de propor ação com o intuito de apurar o cometimento de ilícito ambiental, prescreve em cinco anos, como descrita na Lei nº 9.873/1999 (Brasil, 1999), que foi convertida da Medida Provisória nº 1.859-17/1999 (Brasil, 1999), com as condições previstas nos arts. 21, 22 e 23, do Decreto nº 6.514/2008 (Brasil, 2008):

Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

§ 1º Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração.

§ 2º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 3º Quando o fato objeto da infração também constituir crime, a prescrição de que trata o *caput* reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

§ 4º A prescrição da pretensão punitiva da administração não elide a obrigação de reparar o dano ambiental. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Art. 22. Interrompe-se a prescrição:

I - pelo recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato; e

III - pela decisão condenatória recorrível.

Parágrafo único. Considera-se ato inequívoco da administração, para o efeito do que dispõe o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo.

Art. 23. O disposto neste Capítulo não se aplica aos procedimentos relativos a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental de que trata o art. 17-B da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Neste sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acompanha esse entendimento, distinguindo a obrigação de executar a multa administrativa por infração ambiental e a obrigação de reparar o dano ambiental, considerando que a reparação do dano não é alcançada pela prescrição, como dispõe a Súmula 467, do STJ:

Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública promover a execução da multa por infração ambiental.

Deste modo, é cristalino que a recuperação do dano ambiental deve ser obrigatoriamente realizada pelo infrator, independente de dolo ou culpa, nos prazos

indicados pelo órgão ambiental, e a falta de sua execução insegurará aos responsáveis a lavratura de novos autos de infração.

Considerações finais

Existe um grande debate no Mundo e no Brasil com relação aos efeitos dos impactos ambientais antrópicos, principalmente considerando a segurança climática, que reflete na qualidade de vida de toda população. Cotidianamente, são observadas intervenções humanas no meio ambiente com reflexos devastadores na Terra, tendo a administração pública o dever de identificar os responsáveis, aplicando as devidas punições, e determinar a recuperação do dano.

Em face dessas intervenções, muitas vezes catastróficas, os órgãos ambientais, por intermédio da sociedade organizada, passaram a ser demandados com maior frequência, provocando um aumento nas lides de ordem ambiental, causadas por pessoas físicas ou jurídicas. Devido ao grande aumento desses conflitos é que surgiu o Direito Ambiental com o intuito de dar as diretrizes e a regulamentação para impedir a degradação ambiental, proporcionado à sociedade o equilíbrio entre desenvolvimento, preservação e conservação, como o intuito de alcançar o desenvolvimento sustentável.

Regulamentando a Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605/1998 (Brasil, 1998), o Decreto nº 6.514/2008 (Brasil, 2008), que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, consolidou a maioria das infrações ambientais, com as respectivas punições, que vão desde a advertência e multas, apreensão de animais e produtos da biodiversidade, destruição e inutilização de produtos, suspensão de vendas, embargo, demolição de obras e áreas, suspensão parcial ou total e medidas restritivas de direitos.

Estas punições, positivadas no Direito Ambiental, são consideradas importantes para a conservação, preservação e proteção do meio ambiente pelos órgãos ambientais, principalmente porque é um modo de persuadir os infratores a cumprir a legislação.

Conflito de interesses

O autor declara não haver conflito de interesses.

Referências

Brasil. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm>. Acesso em: 21 abr. 2022.

Brasil. **Decreto nº 8.843, de 26 de julho de 1911.** Crê a reserva florestal no Território do Acre. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D08843.html>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Brasil. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Brasil. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Brasil. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Brasil. **Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999.** Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3179impressao.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Brasil. **Medida Provisória nº 1.859-17, de 22 de outubro de 1999.** Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1859-17impressao.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Brasil. **Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.** Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Brasil. **Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002.** Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Brasil. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.** Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514compilado.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Brasileiro, D. P.; Madruga Filho, V. J. P.; Paz, R. J.; Lucena, R. F. P. Plantas e animais medicinais: análise da legislação brasileira. In: Lucena, R. F. P.; Lucena, C. M.; Carvalho, T. K. N.; Ferreira, E. C. **Plantas e animais medicinais da Paraíba:** um olhar da Etnobiologia e Etnoecologia. Cabedelo: Editora IESP, 2018. p. 252-269.

Carson, R. **Primavera silenciosa.** São Paulo: Gaia, 2010.

Destefenni, M. **Direito Penal e licenciamento ambiental.** São Paulo: Memória Jurídica, 2004.

Farias, T. **Introdução ao Direito Ambiental.** Belo Horizonte: Del Reyy, 2009.

Farias, T. **Competência administrativa ambiental:** fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na Lei Complementar 140/2011. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

Farias, T. A proteção do meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: Bravo, A. S. (Ed.). **De Sevilla a Filipéia: estudios ambientales en homenaje al profesor Marcos Augusto Romero**. Sevilha: AADMDMS, 2021. p. 37-67.

Machado, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 28. ed. atual. e ampl. Salvador: Jus PODIVM, 2022.

Moraes, R. J. A Lei Complementar 140/2011 e o modelo cooperativo de tutela administrativa comum do meio ambiente. In: Farias, T. (Org.). **10 anos da Lei Complementar 140: desafios e perspectivas**. Andradina: Meraki, 2022. p. 116-130.

Mukai, T. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

Paz, M. C. P.; Brasileiro, D. P.; Madruga Filho, V. J. P.; Paz, R. J. Direito ambiental constitucional. In: Brasileiro, D. P. B.; Luz, M. S.; Luz, M. A. S. (Orgs). **Paisagem legal: homem, sociedade e meio ambiente**. Cabedelo: Editora UNIESP, 2021. p. 67-85.

Paz, R. J.; Freitas, G. L.; Souza, E. A. **Unidades de conservação no Brasil: história e legislação**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2006.

Pereira, A. S.; Shitsuka, D. M.; Parreira, F. J.; Shitsuka, R. **Metodologia da pesquisa científica**. Santa Maria: UAB/NTE/UFSM, 2018.

Siqueira, M. I. Conservação ou preservação das riquezas naturais na América Portuguesa: o Regimento do Pau-Brasil. **Revista IHGB**, v. 170, n. 442, p. 125-140, 2009.

Siqueira, M. I. Considerações sobre ordem em colônias: as legislações na exploração do pau-brasil. **CLIO - Revista de Pesquisa Histórica**, v. 29, n. 1, 2011.

Theodoro, S. H.; Barros, J. G. C. Política Nacional do Meio Ambiente: conquistas e perspectivas. In: Theodoro, S. H. (Org). **Os 30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente: conquistas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 17-48.

Vital, A. V. As “florestas sagradas” do impasse: a Reserva Florestal do Território Federal do Acre (1911). **HALAC - Historia Ambiental, Latinoamericana y Caribeña**, v. 8, n. 1, p. 42-66, 2018. <https://doi.org/10.32991/2237-2717.2018v8i1.p42-66>

Wainer, A. H. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do Direito Ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, v. 30, n. 118, p. 191-216, 1993.



Informação da Licença: Este é um artigo Open Access distribuído sob os termos da Licença Creative Commons Attribution, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que a obra original seja devidamente citada.