



Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA
Câmara Especial Recursal – CER

PROCESSO: 02024.001591/2006-93

RECORRENTE: Marcol Indústria e Comércio Ltda.

RELATOR: REPRESENTANTE DO INSTITUTO CHICO MENDES

RELATÓRIO

Adoto como relatório a Nota Informativa n. 191/2011/DCONAMA (fls. 337/337v.).

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Pressupostos de admissibilidade

Inicialmente, analiso a admissibilidade do recurso em tela, de fls. 296/319.

O recurso é tempestivo. Conforme AR de fls. 295, o atuado foi intimado em 26/09/08, protocolizando o recurso em 20/07/08, portanto dentro do prazo de vinte dias previsto no Decreto n°. 6.514/08.

A petição é assinada por advogado do atuado, com procuração em fls. 320, razão pela qual admito o recurso.

II. 2. Prescrição

Inexiste a incidência da prescrição da pretensão punitiva do Estado no curso do processo, contada pelo prazo legal de 04 (quatro) anos, eis que a infração prevista no artigo 32, parágrafo único, do Decreto n°. 3.179/99 contém respectivo penal no artigo 46 da Lei n°. 9.605/98, cujo prazo máximo é de um ano de detenção.

Dessa feita, em tendo sido o auto lavrado em 21/09/06; homologado em 11/06/08 e confirmado pelo Presidente do Ibama 20/07/09; manifesta se mostra a inexistência de prescrição.

Da mesma forma entendo que não ocorreu a prescrição intercorrente, pois em nenhum momento o processo ficou paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

II.3. Mérito

A bem lançada peça recursal – após discorrer sobre questões referentes à tempestividade e direito de acesso ao Conama, temas superados quando da prévia análise da admissibilidade recursal – tem por fundamento central a alegação de que a empresa recebeu e comercializou a madeira de forma legal, sendo posteriormente surpreendida com a autuação.

Da análise dos autos, observa-se que a autuada recebeu madeira com base em ATPF emitida por Edmilson Janny Martins Colombo, tendo procedido à venda das mesmas. Todavia, o ato administrativo de transporte do produto florestal havia sido emitido com base em liminar concedida em mandado de segurança, posteriormente reformada pelo Tribunal, sendo este o motivo do cancelamento das ATPFs e consequente lavratura do auto de infração.

A partir de tal fundamento, discorre sobre violação à presunção de legitimidade dos atos administrativos, à função da sanção administrativa, a segurança jurídica e a presunção de inocência do administrado.

Pois bem.

A questão posta nos presentes autos é de extrema importância, posto tratar dos elementos essenciais à configuração da responsabilidade administrativa. Cabe discutir, em essência, se a responsabilidade administrativa depende, ou não, da existência de dolo ou culpa.

É sabido que a Constituição erigiu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental de conteúdo intergeracional, conferindo disciplina própria em seu art. 225.

Destarte, visando estipular instrumento efetivo de proteção a tal direito, determinou expressamente que “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”.



Assim, não apenas distinguiu claramente a tríplice possibilidade de incidência de responsabilização – penal, administrativa e civil – mas ainda deixou claro a precedência da última como elemento necessário à manutenção da qualidade do meio ambiente.

Mencionado dispositivo, quando interpretado conjuntamente com a obrigatoriedade da defesa do meio ambiente figurar como princípio da ordem econômica, constitui arcabouço jurídico capaz de albergar a previsão da *responsabilidade civil objetiva*, fundada na irrelevância da discussão sobre culpa ou dolo, previamente prevista no art. 14, § 1º, da Lei nº. 6.938/81.

Todavia, em que pese ser pacífico na doutrina e jurisprudência a incidência da teoria objetiva da responsabilidade civil, outra é a situação referente à responsabilidade administrativa, terreno no qual persistem as discussões e divergências.

Dito isso, não deixo de reconhecer que a doutrina majoritária caminha no sentido de que a responsabilidade administrativa também está amparada na teoria objetiva, amparado no raciocínio de que o art. 70 da Lei nº. 9.605/98 conceitua “infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”, sem perquirir a respeito do dolo ou culpa.

Assim, a infração administrativa seria a violação à regra de conduta, independentemente do aspecto anímico, bastando para sua configuração a chamada voluntariedade, que vem a ser a liberdade na adoção da conduta típica.

Cabe ainda destacar que tal posicionamento tem amparo em precedente do STJ, abaixo colacionado, cuja singularidade não permite afirmar-se constituir em representativo da jurisprudência da Corte:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DIVERGÊNCIA NÃO DEMONSTRADA. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. DERRAMAMENTO DE ÓLEO DE EMBARCAÇÃO DA PETROBRÁS. CERCEAMENTO DE DEFESA. REEXAME DE MATÉRIA PROBATÓRIA. SÚMULA 07/STJ. COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE PARA IMPOR SANÇÕES. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. LEGITIMIDADE DA EXAÇÃO. (...) 9. A controvérsia quando não adstrita à legalidade da imposição de multa, por danos

Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA
Câmara Especial Recursal – CER

causados ao meio ambiente, com respaldo na responsabilidade objetiva, escapa à competência do E. STJ por interdição da Súmula 07. 10. Sob a estrita ótica infraconstitucional, dispõe o artigo 3º, inciso IV, da lei nº 6.938/81: "Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...) IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental; 11. O artigo 14, § 1º, da mesma norma, a seu turno, prevê: "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: (grifo nosso) § 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. 12. Com efeito, o artigo 14 da Lei nº 6.938/81, mantido pela Lei nº 7.804/89, permite a aplicação de multas pela autoridade estadual com base em legislação federal, vedando expressamente a sua cobrança pela União, se já tiver sido aplicada pelo Estado. 13. In casu, **o auto de infração foi lavrado por autoridade estadual, com base nessa responsabilidade objetiva.** 14. Dessarte, "(...)O meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é direito de todos, protegido pela própria Constituição Federal, cujo art. 225 o considera "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida". (...) Além das medidas protetivas e preservativas previstas no § 1º, incs. I-VII do art. 225 da Constituição Federal, em seu § 3º ela trata da responsabilidade penal, administrativa e civil dos causadores de dano ao meio ambiente, ao dispor: "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". Neste ponto a Constituição recepcionou o já citado art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/81, que estabeleceu responsabilidade objetiva para os causadores de dano ao meio ambiente, nos seguintes termos: "sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade." " (grifos nossos) (Sergio Cavalieri Filho, in "Programa de Responsabilidade Civil") 15. As penalidades da Lei n.º 6.938/81 incidem sem prejuízo de outras previstas na legislação federal, estadual ou municipal (art. 14, caput) e somente podem ser aplicadas por órgão federal de proteção ao meio ambiente quando omissa a autoridade

estadual ou municipal (art. 14, § 2º). A ratio do dispositivo está em que a ofensa ao meio ambiente pode ser bifronte atingindo as diversas unidades da federação (...) (RESP 200401090312, LUIZ FUX, STJ - PRIMEIRA TURMA, 26/09/2005)

Ademais, a responsabilidade objetiva tem espeque no art. 3º, § 2º, do Decreto nº. 6.514/08 quando afirma que 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”, referentes à multa decorrente da advertência ou de embaraço à fiscalização.

Posta a controvérsia, tenho a afirmar que vilio-me à corrente que defende a necessidade de aplicação da teoria subjetiva à responsabilidade administrativa por sanção ambiental.

Em realidade, as sanções administrativas por infração ambiental são parte de um subsistema do ordenamento jurídico doutrinariamente denominado de Direito Sancionador, do qual fazem parte tanto a disciplina penal quanto à atividade punitiva administrativa.

A identidade do regramento decorre do fato de que ambas – sanções penais e administrativas – são ontologicamente idênticas, variando, fundamentalmente, pelo fato de que as primeiras – por representarem a *ultima ratio* do poder punitivo estatal – podem alcançar penas privativas de liberdade, sendo aplicadas pela autoridade judiciária, ao passo de que as últimas decorrem do poder de polícia destinado a conformar as pretensões privadas ao interesse público, surgindo da atividade da própria administração.

Dessa forma, a despeito de construídas e aprofundadas no estudo do Direito Penal, fato é que grande parte dos princípios ali estudados não são tipicamente penais, mas sim expressões dos elementos básicos do Direito Sancionador, aplicando-se igualmente à atividade punitiva administrativa.

Dentre estes, destaco o princípio básico da culpabilidade, corolário do direito fundamental ao devido processo legal substantivo, previsto expressamente no art. 5º, inciso LVII, da Constituição ao prescrever que “ninguém será considerado *culpado* até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”, aplicável por analogia ao caso em comento.

Assim, para a configuração da responsabilidade administrativa, *mister* se apresenta a identificação da existência de dolo – intenção de violar o dever jurídico de uso,

Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA
Câmara Especial Recursal – CER

gozo, proteção, promoção ou recuperação do meio ambiente – ou culpa, consubstanciada na negligência, imperícia ou imprudência na conduta descrita no tipo.

Sem tal requisito, retorna-se à odiosa sanção pela só prática da atividade, expurgada do sistema punitivo pelo simples fato de que toda sanção tem por premissa a existência de um comportamento juridicamente reprovável, juízo este que não pode prescindir da apreciação do elemento anímico do agente.

Exposta a posição de forma sucinta, entendo que o caso em concreto – em que o autuado recebeu o produto munido de ATPF expedida pelo órgão estadual do meio ambiente, em convênio com o Ibama, ainda que por força de decisão liminar em processo judicial do qual não era parte e não tinha conhecimento – demonstra que o recorrente não laborou com dolo ou culpa, eis que não lhe era exigível diligenciar para descobrir se o vendedor havia emitido a autorização de forma precária.

Recebido e comercializado o produto sem ciência da pendência da ação, o autuado agiu nos exatos limites do dever de precaução que a norma determina, sem que se possa reprovar sua conduta.

Outrossim, em nada altera a questão o fato de o ato administrativo decorrer de tutela antecipada – sabidamente precária. No âmbito do processo civil, quem suportar os riscos decorrentes da precariedade da decisão liminar é a parte que solicitou o bem da vida judicializado de forma antecipada, e não terceiros alheios à lide.

Assim, caso não houvesse incidido a prescrição, o vendedor da madeira – que tinha ciência da possibilidade de reversão da liminar – poderia ser autuado por vender produto florestal sem autorização válida, eis que anuiu com os riscos de praticar ato sob o pálio de decisão preliminar.

Por fim, cabe destacar que o artigo do Decreto nº. 6.514/08 acima descrito não é obstáculo ao provimento do recurso, na medida em que – não sendo o Conama órgão público, mas sim órgão consultivo e deliberativo do Sisnama atrelado ao Ministério do Meio Ambiente apenas do ponto de vista administrativo – os membros da Câmara exercem, nos termos do Decreto nº. 99.274/89, “serviço de natureza relevante”, não se tratando assim de funcionários públicos hierarquicamente vinculados ao disposto no decreto.

É possível, assim, considerar ilegal e inconstitucional o dispositivo citado, por ofender a natureza punitiva das regras previstas na Lei nº. 9.605/98 e na Constituição.



Com tais considerações, reputo nula a autuação, diante da ausência de dolo ou culpa necessária à configuração da responsabilidade administrativa, de natureza subjetiva.

Dessa feita, **voto pelo provimento do recurso e consequente anulação do auto de infração.**

É como voto.



Bernardo Monteiro Ferraz
Procurador Federal
Subprocurador-Chefe Nacional
PFE/ICMBio

