



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Procuradoria Geral do Município

PGM - PARECER SINGULAR Nº 1213

PROCESSO SEI Nº	: 18.0.000073262-8
PARECER Nº	: 1213/2020
INTERESSADO	: Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade de Porto Alegre - SMAMS
ASSUNTO	: Termo de Compensação Vegetal - TCV. Município de Porto Alegre. Prescrição. Obrigação de reparar o dano ambiental. Aplicação do entendimento do Superior Tribunal de Justiça. Imprescritibilidade.

I – RELATÓRIO

Versa a presente consulta acerca de questionamento da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade acerca do procedimento a ser adotado quanto a TCVs que se encontram no âmbito daquele órgão.

No presente parecer, a análise da Procuradoria Geral do Município limitar-se-á aos seguintes questionamentos:

a) Como funciona a responsabilidade civil do empreendedor e do proprietário do terreno em matéria ambiental?

b) Como funciona a prescrição em matéria ambiental?

c) Qual o encaminhamento a ser dado aos processos, em que o empreendedor recebeu a DAM para complementar o cumprimento do TCV, conforme apontado pelo TCE/RS, MAS manifestou contrariedade, alegando a quitação recebida da SMAMS, e NÃO PAGOU a DAM enviada?

d) Qual o encaminhamento a ser dado aos processos em que ficou detectada a baixa do CNPJ dos empreendedores?

Posteriormente, a controvérsia fora complementada com mais um questionamento por parte do gestor especificamente sobre como proceder quanto aos TCVs que constam obrigações de pagar e estão com mais de cinco anos do vencimento da obrigação.

e) a obrigação de pagar constante no TCV será considerada obrigação de reparar o dano e, portanto, imprescritível?

Delimitada a controvérsia, passa-se à análise da matéria.

II - DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

A responsabilidade civil por dano ambiental possui como **fundamento constitucional a previsão do art. 225, § 3º, CF/88:**

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

(...)

§ 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.”

De acordo com a norma, **o causador do dano, pessoa física ou jurídica**, será responsabilizado civil, penal e administrativamente pelos danos gerados, de modo que **inexiste *bis in idem* na aplicação das sanções penais e administrativas juntamente com a reparação dos danos.**

A poluição e o poluidor são definidos respectivamente pelo artigo 3º, III e IV da Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, tendo como objetivo a preservação, melhoria e

recuperação da qualidade ambiental, positivou no ordenamento jurídico importantes conceitos acerca do meio ambiente, da seguinte forma:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...)

III - **poluição, a degradação da qualidade ambiental** resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - **poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;**

A poluição pode ser lícita ou ilícita, na medida em que é inviável à vida humana sem poluição, basta pensar nos automóveis ou na poluição sonora.

Somente a poluição lícita, observada o desenvolvimento sustentável, dentro dos padrões de tolerância da legislação ambiental e com base em licença, poderia excluir a responsabilidade administrativa ou criminal do poluidor.

No entanto, mesmo nos casos de poluição licenciada, é possível a responsabilização do poluidor quando causar danos ambientais, pois essa responsabilidade tem principalmente caráter reparatório.

Com relação à **responsabilidade civil ambiental**, ela está intimamente relacionada ao **princípio do poluidor-pagador**, visto que caberá ao poluidor suportar as despesas de prevenção, reparação e repressão dos danos ambientais. Assim, os custos sociais externos da atividade potencialmente poluidora devem ser suportados pelo empreendedor, assim como os seus ganhos internos.

Referido princípio possui duas facetas: há a obrigação de reparar o dano ambiental, devendo o poluidor assumir todas as consequências derivadas do ato danoso; e há um desestímulo, um incentivo negativo, àqueles que pretendem gerar uma conduta lesiva ao meio ambiente.

Em consonância com a primeira perspectiva, e também em observância ao **princípio da reparação integral do dano ambiental**, é plenamente possível que o poluidor seja condenado, cumulativamente, a recompor o meio ambiente e a pagar indenização pelos danos causados, de

modo que o infrator deverá ser responsabilizado por todos os efeitos decorrentes da conduta lesiva, permitindo-se que haja a cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar.

Essa também é a interpretação do **Superior Tribunal de Justiça, que tem entendimento consolidado segundo o qual é possível a cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar nos casos de lesão ao meio ambiente**, contudo, a necessidade do cumprimento de obrigação de pagar quantia deve ser aferida em cada situação analisada.

O principal fundamento para que se chegasse a essa inteligência consta do art. 3º da Lei 7.347/85, Lei de Ação Civil Pública, que afirma que a ACP poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Para o Tribunal Superior, essa conjunção “ou” tem um sentido de adição, não representando uma alternativa excludente. Ou seja, será possível a condenação em dinheiro e também ao cumprimento de obrigação de fazer e/ou não fazer, conforme Súmula 629 do STJ:

Súmula 629-STJ: Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar.

Em reforço à possibilidade de cumulação, o art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81 impõe a obrigação de indenizar, bem como de reparar os danos causados, independentemente de culpa, estabelecendo, portanto, a responsabilidade civil por dano ambiental objetiva.

Lei 9.938/81

Artigo 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:

(...)

§ 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.

Dessa forma, já em 1981 foi instituído um sistema de **responsabilidade civil ambiental objetiva**, que independe da comprovação de culpa pelo poluidor, bastando a conduta, seja ela omissiva ou comissiva, o dano ambiental e o nexo causal entre eles para surgir o dever de reparação.

Segundo entendimento consolidado do STJ, **aplica-se a Teoria do Risco Integral à responsabilidade civil por danos ambientais**, em que não se admite a exclusão de culpa por caso fortuito, força maior ou fato de terceiro. Além disso, a Corte admite a condenação em reparação por danos materiais e danos morais.

“RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DO ROMPIMENTO DE BARRAGEM. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO, EM JANEIRO DE 2007, NOS MUNICÍPIOS DE MIRAÍ E MURIAÉ, ESTADO DE MINAS GERAIS. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. NEXO DE CAUSALIDADE.

1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) **a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral**, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar; b) **em decorrência do acidente, a empresa deve recompor os danos materiais e morais causados** e c) na fixação da indenização por danos morais, recomendável que o arbitramento seja feito caso a caso e com moderação, proporcionalmente ao grau de culpa, ao nível socioeconômico do autor, e, ainda, ao porte da empresa, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso, de modo que, de um lado, não haja enriquecimento sem causa de quem recebe a indenização e, de outro, haja efetiva compensação pelos danos morais experimentados por aquele que fora lesado. 2. No caso concreto, recurso especial a que se nega provimento.” (REsp 1374284/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 27/08/2014, DJe 05/09/2014)

Nessa esteira, por ser o dano ambiental indivisível, dado o caráter de direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado, **todos os poluidores, diretos e indiretos, respondem solidariamente pela reparação dos danos ambientais**. Nesse sentido, o STJ:

“Ação civil pública. Dano causado ao meio ambiente. Legitimidade passiva do ente estatal. Responsabilidade objetiva. Responsável direto e indireto. **Solidariedade. Litisconsórcio facultativo**. Artigo 267, IV, do CPC. Prequestionamento. Ausência. Súmulas 282 e 356 do STF. [...] 5. Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (artigo 3.º da Lei 6.938/1981), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva). 6. Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalta-se, também, que **tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no polo passivo na demanda, conforme realizado pelo Ministério Público (litisconsórcio facultativo)**” (REsp 604.725, DJ 22.08.2005)

Ademais, as obrigações ambientais aderem ao título de domínio ou posse e se transferem ao atual proprietário ou possuidor, ainda que eles não tenham sido os responsáveis pela degradação ambiental, não havendo que se discutir a boa ou má-fé do adquirente, considerando que não se está no âmbito da responsabilidade subjetiva, baseada em culpa. Dessa forma, as obrigações ambientais são *propter rem*.

Nestes termos, vinha decidindo reiteradamente o STJ:

“(…) 5. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação *propter rem*, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos. Foi essa a jurisprudência invocada pela origem para manter a decisão agravada. 6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental. 7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental. 8. Pelo princípio da intrascendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai. 9. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com

demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano. 10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, segundo o qual "[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas, frise-se, a multa], é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade". 11. O art. 14, caput, também é claro: "[s]em prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...]". 12. **Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo). (...)** (REsp 1251697/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2012, DJe 17/04/2012)

Observa-se, da leitura da ementa, que o STJ fez a seguinte distinção: **a obrigação de reparar o dano ambiental (responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais) possui natureza *propter rem***, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos, ao passo que **a multa ambiental, que possui natureza de sanção administrativa, somente pode ser cobrada do próprio transgressor**, não podendo passar da pessoa do culpado, em razão do princípio da intranscendência subjetiva das penas.

Consolidando a posição sobre a responsabilidade civil, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 623:

Súmula 623-STJ: As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor.

Desta forma, **conclui-se** inicialmente que:

a) a responsabilidade civil ambiental deve operar-se de forma objetiva, independentemente de dolo ou culpa do agente causador do dano;

b) **a obrigação de reparar o dano ambiental (responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais) possui natureza *propter rem***, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos;

c) **a multa ambiental, que possui natureza de sanção administrativa, somente pode ser cobrada do próprio transgressor**, não podendo passar da pessoa do culpado, em razão do princípio da intranscendência subjetiva das penas;

III - DA PRESCRIÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL QUANTO ÀS OBRIGAÇÕES DE REPARAR O DANO

No tocante ao prazo para o exercício da pretensão de reparação civil de dano ambiental, vigora no ordenamento jurídico brasileiro a regra geral de que a pretensão de exigir a reparação dos danos seja submetida à prescrição, sendo a imprescritibilidade exceção, dependente de fatores externos que o ordenamento jurídico considera inderrogáveis pelo tempo.

Embora a Constituição Federal ou mesmo as leis ordinárias não estabeleçam qual o prazo prescricional aplicável à reparação de danos civis ambientais, deve-se atentar que o meio ambiente saudável é classificado como direito difuso, em decorrência da sua natureza indivisível. Representa um direito de terceira dimensão, não se destinando especificamente à tutela de um indivíduo, mas sim ao gênero humano, inclusive, às próximas gerações.

Por isso, igualmente, deve-se considerar que a reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o **reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais**.

A prescrição e a decadência fundamentam-se na pacificação social, certeza e segurança jurídica, e estão fundadas na boa-fé do próprio sistema jurídico, bem como na punição daquele que é negligente na busca dos seus direitos e pretensões.

No entanto, o meio ambiente necessita de uma proteção diferenciada, que permita a flexibilização da regra da prescrição nos casos de lesão ambiental difusa, especialmente porque os danos ambientais produzem efeitos a longo prazo, atingindo várias gerações.

Assim vinha entendendo o STJ:

Em sua dimensão coletiva, a jurisprudência desta Corte superior entende que a pretensão de reparação do dano ambiental não é atingida pela prescrição, em função da essencialidade do meio ambiente. (STJ. 3ª Turma. REsp 1641167/RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 13/03/2018.)

Mais recentemente, essa também foi a posição adotada pelo STF, no RE 654833, com repercussão geral reconhecida:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. 2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. 3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis. 4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. 5. **A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais.** 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, b do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental. (RE 654833, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020)

Aliás, seguindo a mesma linha, e considerando a indisponibilidade do direito ao meio ambiente equilibrado, o STJ sumulou a questão da seguinte forma:

Súmula 613-STJ: Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.

Pela teoria do fato consumado, as situações jurídicas consolidadas pelo decurso do tempo, amparadas por decisão judicial, não devem ser desconstituídas, em razão do princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações sociais, de maneira que, se uma decisão judicial autorizou determinada situação jurídica e, após muitos anos, constatou-se que tal solução não era acertada, ainda assim não deve ser desconstituída, para que não haja insegurança jurídica.

Em resumo, haverá uma espécie de convalidação da situação pelo decurso de longo prazo.

Todavia, aceitar a aplicação dessa teoria em matéria ambiental significaria admitir a perpetuação do direito de poluir, de degradar o meio ambiente, indo de encontro ao postulado do meio ambiente equilibrado, direito difuso essencial à qualidade sadia de vida.

Desse modo, inexistente direito adquirido a poluir ou degradar, notadamente **em razão da indisponibilidade do bem ambiental e do princípio da solidariedade intergeracional, não se aplicando, por conseguinte, a Teoria do Fato Consumado e o instituto da prescrição em tema de direito ambiental.**

Conclui-se, portanto, que:

d) a obrigação de reparar o dano ambiental é imprescritível;

IV - DA PRESCRIÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL QUANTO ÀS OBRIGAÇÕES DE PAGAR

Já a **responsabilidade administrativa ambiental** busca reprimir quem descumpre as normas ambientais editadas pela administração pública, aplicando penalidades administrativas.

O art. 70, da Lei 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, determina:

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.

Segundo esse dispositivo, o ilícito administrativo-ambiental consuma-se com a não observância das regras ambientais ligadas ao uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, sendo prescindível a ocorrência do dano. Em observância ao **princípio da prevenção**, basta que haja a desobediência da regra ambiental para que o sujeito responda pela infração administrativa ambiental.

Havia uma certa controvérsia na doutrina e jurisprudência acerca da natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental. Na lição de Édis Milaré, fica evidente o motivo da divergência:

“Sendo assim, a responsabilidade administrativa ambiental caracteriza-se por constituir um sistema híbrido entre a responsabilidade civil objetiva e a responsabilidade penal subjetiva: de um lado, de acordo com a definição de infração administrativa no art. 70 da Lei 9.605/1998, a responsabilidade administrativa prescinde de culpa; de outro, porém, ao contrário da esfera civil, não dispensa a ilicitude da conduta para que seja ela tida como infracional, além de caracterizar-se pela pessoalidade, decorrente de sua índole repressiva.”

Entretanto, em 16/8/2016, a Segunda Turma do STJ aderiu ao posicionamento da Primeira Turma, adotando a tese de que a responsabilidade administrativa é subjetiva.

Assim, enquanto a responsabilidade por danos ambientais na esfera cível é objetiva, a aplicação de penalidades administrativas, não obedece a essa mesma lógica. **A responsabilidade**

administrativa ambiental apresenta caráter subjetivo, adotando-se a sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, deverá ser comprovado o elemento subjetivo do agressor, qual seja, o dolo ou a culpa, além da demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.

Essa posição decorre da interpretação do art. 14, *caput* e § 1º, da Lei nº 6.938/81. No § 1º do art. 14 está prevista a responsabilidade na esfera cível, que como já visto, independe da existência de culpa:

Art. 14 (...)

§ 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.

Lado outro, o *caput* do art. 14, que trata sobre a responsabilidade administrativa, não dispensa a existência de culpa.

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.

Nesse sentido, a jurisprudência do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA SUBMETIDOS AO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 2/STJ. EMBARGOS À EXECUÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO EM RAZÃO DE DANO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA.

1. Na origem, foram opostos embargos à execução objetivando a anulação de auto de infração lavrado pelo Município de Guapimirim - ora embargado -, por danos ambientais decorrentes do derramamento de óleo diesel pertencente à ora embargante, após descarrilamento de composição férrea da Ferrovia Centro Atlântica (FCA). 2. A sentença de procedência dos embargos à execução foi reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro pelo fundamento de que "o risco da atividade desempenhada pela apelada ao causar danos ao meio ambiente consubstancia o nexo causal de sua responsabilidade, não havendo, por conseguinte, que se falar em ilegitimidade da embargante para figurar no polo passivo do auto de infração que lhe fora imposto", entendimento esse mantido no acórdão ora embargado sob o fundamento de que "[a] responsabilidade administrativa ambiental é objetiva". 3. Ocorre que, conforme assentado pela Segunda Turma no julgamento do REsp 1.251.697/PR, de minha relatoria, DJe de 17/4/2012), "a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano". 4. No mesmo sentido decidiu a

Primeira Turma em caso análogo envolvendo as mesmas partes: "**A responsabilidade civil ambiental é objetiva; porém, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador**" (AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel.p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, DJe de 7/10/2015). 5. Embargos de divergência providos. (EResp 1318051/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/05/2019, DJe 12/06/2019)

Saliente-se que a Lei 9.605/98, nos artigos 70 a 76, regula genericamente a aplicação de sanções administrativas em matéria ambiental, cabendo a cada ente político regulamentar especificamente as infrações ambientais dentro das suas respectivas competências. No âmbito federal, por exemplo, isso se dá por meio do Decreto 6.514/2008.

Praticada uma infração administrativa, a administração pública lavrará um auto de infração e instaurará processo administrativo, em que serão asseguradas todas as garantias constitucionais, notadamente o contraditório e a ampla defesa com os recursos a ela inerentes.

Dentre as penalidades previstas em lei, possível a aplicação de multas pecuniárias.

E, especificamente quanto à **prescrição da pretensão executória da pena de multa, esta somente começará a correr quando for possível a sua cobrança pelo órgão ambiental pela imutabilidade do ato administrativo sancionatório que se dá com o exaurimento recursal, ou com o transcurso *in albis* do prazo recursal. Ademais, deverá observar o prazo de 5 anos, segundo Súmula 467 do STJ:**

Súmula 467. Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental.

Portanto, não se deve confundir a obrigação de reparar o dano ambiental com a obrigação de cobrança de execução da dívida ambiental, visto que **a obrigação de reparar o dano ambiental, ao contrário do que ocorre com as sanções administrativas pecuniárias, não é alcançada pela incidência da prescrição.**

Além do mais, vale repisar que **a responsabilidade civil ambiental possui natureza objetiva, ao passo que a responsabilidade administrativa ambiental tem caráter subjetivo, e a aplicação e a execução das penas decorrentes de infrações administrativas limitam-se aos transgressores, já a reparação ambiental civil pode atingir todos os poluidores, solidariamente.**

Assim, conclui-se neste ponto que:

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

V - QUANTO AO QUESTIONAMENTO ACERCA DA IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA PELOS EMPREENDEDORES

Acaso o empreendedor tenha sido notificado e recebido a DAM para complementar o cumprimento do TCV, mas manifestou contrariedade, alegando quitação recebida da SMAMS, estar-se-á diante de impugnação administrativa natural ao débito ao empreendedor imputado.

Contudo, apresentada a impugnação por parte do empreendedor, mister se faz que esta Secretaria analise as impugnações e respectivos documentos acostados.

Cabe ao empreendedor o ônus da prova quanto ao fato extintivo de sua obrigação. Assim, deverá o empreendedor demonstrar a efetiva quitação recebida da SMAMS em processo administrativo com direito ao contraditório e à ampla defesa, procedendo esta Secretaria à análise da documentação apresentada.

Assim, possível concluir que:

f) acaso o empreendedor alegue contrariedade aos valores apontados no DAM, necessário instaurar processo administrativo com direito ao contraditório e à ampla defesa apurando-se os valores efetivamente devidos, após análise das provas juntadas aos autos do processo administrativo pelo empreendedor. Definidos os valores reais e apreciados os respectivos recursos na seara administrativa, os valores devem naturalmente ser inscritos em Dívida Ativa;

g) acaso o empreendedor permaneça omissa quanto à notificação para pagamento recebida e não efetue qualquer pagamento ou impugne administrativamente os valores, estes devem ser encaminhados para inscrição em Dívida Ativa;

VI - QUANTO AO QUESTIONAMENTO ACERCA DOS PROCESSOS COM BAIXA NO CNPJ DOS EMPREENDEDORES

Princípio básico do direito societário é aquele que estabelece a independência entre o patrimônio da pessoa jurídica com o de seus sócios: o princípio da autonomia patrimonial da empresa. Assim, o patrimônio da pessoa jurídica (o patrimônio da empresa) não se confunde com o patrimônio dos sócios que integram esta sociedade.

Contudo, exatamente por conta desta independência patrimonial, por vezes o instituto da personalidade jurídica é utilizado para a lesão de interesses de terceiros, em verdadeiras operações fraudulentas.

Afasta-se naquele determinado momento a barreira imposta pela personalidade independente da sociedade para se atingir quanto àquele determinado débito o patrimônio dos sócios. Após tal ato, para todos os efeitos, a sociedade continua o desempenho normal de suas atividades, inclusive com a independência patrimonial que lhe é característica.

Para Fábio Ulhoa Coelho (2014, pg. 63):

Pela teoria da desconsideração, o juiz pode deixar de aplicar as regras de separação patrimonial entre sociedade e sócios, ignorando a existência da pessoa jurídica num caso concreto, porque é necessário coibir a fraude perpetrada graças à manipulação de tais regras. Note-se, a decisão judicial que desconsidera a personalidade jurídica da sociedade não desfaz o seu ato constitutivo, não o invalida, nem importa a sua dissolução.

Apesar de o artigo 50, do Código Civil prever uma hipótese de desconsideração da personalidade jurídica bastante complexa, a chamada teoria maior da desconsideração, a desconsideração da personalidade jurídica quanto ao dano ambiental, poderá ser efetivada de forma bem mais simples.

Trata-se da teoria menor da desconsideração da personalidade jurídica, segundo a qual, independente de fraude, mesmo que o empresário tenha adotado todas as cautelas legais, mas, por questões econômicas, não possua condições de arcar com o débito relativo ao dano ambiental, poderá a personalidade jurídica ser desconsiderada e o patrimônio dos sócios atingido.

Esta a inteligência da Lei 9.605/98, artigo 4o:

Art. 4º Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.

Desta forma, consoante expressa determinação legal:

h) possível o prosseguimento da cobrança dos valores devidos pelo empreendedor cujo CNPJ encontra-se baixado em face de seus sócios, aplicando-se, a desconsideração da personalidade jurídica, sendo necessário oportunizar aos sócios do empreendedor o direito ao contraditório e à ampla defesa também na esfera administrativa;

VII - QUANTO AO QUESTIONAMENTO ACERCA DOS EMPREENDEDORES NÃO ENCONTRADOS OU QUE NADA MANIFESTARAM

Por fim, acaso o empreendedor não seja encontrado, necessário dar continuidade ao processo administrativo, com direito ao contraditório e à ampla defesa através de notificação por um dos meios previstos no artigo 24, da Lei Complementar Municipal 790/2016, sendo possível a realização de citação por edital e consequente adoção de um dos procedimentos acima definidos:

Art. 24 A autoridade competente do órgão perante o qual tramita o processo administrativo notificará o interessado, para ciência de que deva praticar ou deixar de praticar ato, de decisão ou efetivação de diligências:

I - pessoalmente;

II - pelo correio, mediante aviso de recebimento - AR - ;

III - pelo correio eletrônico, em caso de o administrado indicá-lo para recebimento de notificações ou intimações;
ou

IV - por edital.

Assim, possível concluir quanto a este ponto que:

i) possível a realização de uma das modalidades de citação previstas no artigo 24, da Lei Complementar Municipal 790/2016, sendo possível, inclusive, a realização de citação por edital e consequente adoção de um dos procedimentos acima definidos;

VIII - DA NATUREZA DOS TERMOS DE COMPENSAÇÃO VEGETAL - TCV FIRMADOS PELO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Da análise dos autos, é possível verificar que os Termos de Compensação Vegetal - TCV firmados no âmbito do Município e Porto Alegre tem por base a Lei Complementar Municipal 757/15, regulamentada pelo Decreto 19.034/15.

O artigo 8o da referida norma regulamenta os aspectos formais do TCV:

Artigo 8o. A compensação vegetal de que trata o art. 4º, § 2º, desta Lei Complementar será firmada por meio de TCV.

§ 2º O TCV será emitido pela Smam com numeração sequencial anual e conterá, no mínimo:

I - o nome do requerente ou compromitente;

II - o número do processo administrativo;

III - a compensação determinada, expressa de forma detalhada;

IV - o número da Autorização Especial que gerou a compensação, se for o caso;

V - em caso de plantio, a obrigação de esse ser mantido pelo período mínimo de 1 (um) ano; e

VI - a pena administrativa de multa simples individualizada para cada obrigação constante do TCV e não cumprida, no valor igual ao da conversão pecuniária da compensação.

§ 3º Mediante decisão fundamentada, a Smam poderá prorrogar o prazo para execução das obrigações constantes no TCV.

Contudo, a utilidade do Termo em análise é extraída, essencialmente, do artigo 4o da Lei Complementar 757/15 que dispõe sobre a compensação ambiental:

Artigo 4º A supressão de vegetal deverá ser ambientalmente compensada.

§ 1º Para fins deste artigo, o transplante mal sucedido de espécime vegetal será considerado supressão.

§ 2º A compensação estabelecida no caput deste artigo dar-se-á por meio de plantio de espécies vegetais nativas no imóvel em que se deu a supressão, conforme o previsto nos Anexos I e II desta Lei Complementar.

§ 3º Para a compensação prevista no § 2º deste artigo, será firmado Termo de Compensação Vegetal - TCV -, na forma do art. 8º desta Lei Complementar.

§ 4º Quando não for possível a compensação total, na forma prevista no § 2º deste artigo, deverá haver a compensação do total ou da fração faltante por meio da obtenção de Certificado de Compensação por Transferência de Serviços Ambientais - CCTSA - com o valor equivalente às mudas que deveriam ser plantadas, conforme tabela de compensação constante do Anexo I desta Lei Complementar.

§ 5º Aplica-se o disposto nos §§ 2º, 3º e 4º deste artigo para a supressão vegetal realizada em razão de obra pública, seja ela realizada pela Administração Direta ou pela Administração Indireta ou por empresas privadas em razão de licitação pública.

O Termo de Compensação Vegetal, portanto, destina-se a reparar o dano ambiental eventualmente causado quando da supressão, poda ou transplante de vegetais. Percebe-se, portanto, que, em regra, o TCV possui um caráter de obrigação de fazer / reparar o dano.

Trata-se de um compromisso assumido pela parte para reparar a degradação ambiental causada por sua atividade.

Desta forma, inegavelmente, aplicam-se às obrigações previstas no TCV, as decisões dos tribunais superiores que reconhecem a sua **imprescritibilidade**.

Conclui-se, portanto, que:

j) Os Termos de Compensação Vegetal - TCVs firmados pelo Município de Porto Alegre possuem natureza de obrigações de fazer e são, portanto, imprescritíveis.

A dúvida que eventualmente poderá existir envolve a eventual conversão da obrigação de fazer em um arbitramento de um determinado valor em pecúnia. Desta forma, os TCVs que inicialmente previam a reparação de uma determinada área degradada foram convertidos em um valor pecuniário estimado de reparação para posterior cobrança.

Neste caso, onde inicialmente existia uma obrigação de fazer (reparar um dano ambiental), pode-se entender existir uma obrigação de pagar (o empreendedor pagaria um determinado valor em substituição à obrigação de reparar o dano) e, portanto, prescritível.

Todavia, este entendimento não merece guarida.

Em primeiro lugar, consoante anteriormente analisado, não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em matéria de direito ambiental, consoante pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça consubstanciado na Súmula 613. Exatamente por isso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou-se no sentido de imprescritibilidade da obrigação de recomposição de danos, conforme RE 654.833, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, anteriormente analisado.

Além disso, as obrigações previstas nos TCVs, consoante previsões da própria Lei Complementar 757/15, sempre foram estabelecidas com o foco na reparação integral do dano ambiental, sendo certo tratarem-se de obrigações de fazer. Assim, jamais fora desejável pelo legislador que o poluidor simplesmente pagasse pelo direito de poluir, vedação, inclusive, imposta pela Lei 6.938/81, em seu artigo 4º, inciso VII:

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Tanto é verdade que a Lei Municipal 757/15 estabelece em seu artigo 7º um rol de bens e serviços que podem ser adquiridos para a compensação ambiental correspondente:

Art. 7º Serão compensados pela emissão de CCTSA os seguintes bens e serviços adquiridos, contratados ou executados pelo Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre:

I - aquisição, regularização fundiária e demarcação de terras de Unidades de Conservação Municipal existentes ou a serem criadas, implantadas e mantidas pelo Poder Público;

II - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, à gestão, ao monitoramento e à proteção de Unidades de Conservação Municipal ou áreas verdes urbanas, suas áreas de amortecimento e seus corredores ecológicos;

III - aquisição de áreas e implantação de área verde urbana, definida no art. 3º, inc. XX, da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012 - Código Florestal -, ou o que vier a substituí-lo;

IV - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo de Unidades de Conservação Municipal;

V - serão destinados 15% (quinze por cento) para projeção, construção, conservação e manutenção de praças, parques, jardins e balneários, inclusive com a instalação de equipamentos de ginástica híbridos ao ar livre;

VI - elaboração do projeto e implantação do parque Arroio do Salso, conforme gravame já existente no PDDUA;

VII - elaboração dos estudos e implantação dos corredores ecológicos no Município de Porto Alegre; e

VIII - elaboração dos estudos e gravame de todas as APPs no Município de Porto Alegre.

Contudo, até para facilitar o desenvolvimento econômico, é possível converter de forma pecuniária a obrigação de reparar o dano, conforme artigo 7º, parágrafo 4º, da Lei 757/15:

§ 4º O custo de 1 (uma) muda de árvore, para efeito de conversão, fica fixado em 20 (vinte) UFMs.

A obrigação pecuniária prevista no TCV, portanto, não pode ser confundida com uma simples multa ambiental. Enquanto esta decorre de uma penalidade por descumprimento de norma de proteção ao meio ambiente, aquela decorre da atividade da parte que assume o compromisso de reparar o dano ambiental causado por suas ações.

Tanto é verdade que o artigo 37 da Lei Municipal 757/15 estabelece que a obrigação de reparar o dano é completamente diferente da multa por infrações ambientais. O autuado que praticou uma infração ambiental poderá firmar um compromisso ambiental que poderão reduzir o valor da multa, **desde que reparado o dano**.

Art. 37 Em caso de auto de infração por supressão, poda ou transplante não autorizado de vegetal, já julgado administrativamente, com aplicação da sanção de multa, poderá o autuado firmar um TCA no qual serão ajustadas as condições e as obrigações a serem cumpridas pelo infrator, visando à reparação do dano ambiental.

§ 1º A assinatura do respectivo TCA obrigará o autuado a recolher, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ao Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor atualizado da multa, suspendendo-se a exigibilidade do valor restante até o prazo fixado no termo para o integral cumprimento das obrigações assumidas, sem prejuízo do disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º Cumpridas integralmente as obrigações assumidas pelo autuado, a multa poderá ser reduzida em até 40% (quarenta por cento) do valor atualizado monetariamente, por decisão administrativa de competência da Smam.

Além disso, o artigo 8o, ao trazer os requisitos formais do TCV, estabelece tanto a necessidade de se constar a **compensação determinada** como também a **multa paras as obrigações não cumpridas**:

Artigo 8o. A compensação vegetal de que trata o art. 4º, § 2º, desta Lei Complementar será firmada por meio de TCV.

§ 2º O TCV será emitido pela Smam com numeração sequencial anual e conterà, no mínimo:

III - a compensação determinada, expressa de forma detalhada;

VI - a pena administrativa de multa simples individualizada para cada obrigação constante do TCV e não cumprida, no valor igual ao da conversão pecuniária da compensação.

Forçosa, por conseguinte, a conclusão de que:

k) as obrigações de reparar o dano constantes nos Termos de Compensação Vegetal no município de Porto Alegre formulados de acordo com a Lei Complementar Municipal 757/15, ainda que convertidas em pecúnia, são imprescritíveis e podem ser exigidas a qualquer tempo.

Recomenda-se, portanto, que a secretaria analise caso a caso as respectivas defesas apresentadas pelos empreendedores e proceda à correspondente exigência integral do cumprimento das obrigações de fazer (reparar o dano) ou, alternativamente, procedam ao cumprimento da obrigação de pagar constantes no TCV.

Ressalte-se que apenas a multa pelo descumprimento do TCV é prescritível, não a obrigação principal *per si*.

IX - DAS CONCLUSÕES

Ante o exposto, conclui-se que:

a) a responsabilidade civil ambiental deve operar-se de forma objetiva, independentemente de dolo ou culpa do agente causador do dano;

b) **a obrigação de reparar o dano ambiental (responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais) possui natureza *propter rem***, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos;

c) **a multa ambiental, que possui natureza de sanção administrativa, somente pode ser cobrada do próprio transgressor**, não podendo passar da pessoa do culpado, em razão do princípio da intranscendência subjetiva das penas;

d) a obrigação de reparar o dano ambiental é imprescritível;

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

f) acaso o empreendedor alegue contrariedade aos valores apontados no DAM, necessário instaurar processo administrativo com direito ao contraditório e à ampla defesa apurando-se os valores efetivamente devidos, após análise das provas juntadas aos autos do processo administrativo pelo empreendedor. Definidos os valores reais e apreciados os respectivos recursos na seara administrativa, os valores devem naturalmente ser inscritos em Dívida Ativa;

g) acaso o empreendedor permaneça omissa quanto à notificação para pagamento recebida e não efetue qualquer pagamento ou impugne administrativamente os valores, estes devem ser encaminhados para inscrição em Dívida Ativa;

h) possível o prosseguimento da cobrança dos valores devidos pelo empreendedor cujo CNPJ encontra-se baixado em face de seus sócios, aplicando-se, a desconsideração da personalidade jurídica, sendo necessário oportunizar aos sócios do empreendedor o direito ao contraditório e à ampla defesa também na esfera administrativa;

i) possível a realização de uma das modalidades de citação previstas no artigo 24, da Lei Complementar Municipal 790/2016, sendo possível, inclusive, a realização de citação por edital e conseqüente adoção de um dos procedimentos acima definidos;

j) Os Termos de Compensação Vegetal - TCVs firmados pelo Município de Porto Alegre possuem natureza de obrigações de fazer e são, portanto, imprescritíveis.

k) as obrigações de reparar o dano constantes nos Termos de Compensação Vegetal no município de Porto Alegre formulados de acordo com a Lei Complementar Municipal 757/15, ainda que convertidas em pecúnia, são imprescritíveis e podem ser exigidas a qualquer tempo.

Este o parecer que se remete às considerações superiores.

Igor Moura Maciel
Procurador do Município de Porto Alegre junto à ASSEAEI/TCE



Documento assinado eletronicamente por **Igor Moura Maciel, Procurador Municipal**, em 29/12/2020, às 17:24, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo da Silveira, Procurador(a)-Geral**, em 29/12/2020, às 17:24, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **12679622** e o código CRC **469EF2D8**.