



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Instituto Estadual do Ambiente
Procuradoria

PARECER Nº 136/2022/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº SEI-140017/008323/2022

RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA
PELA REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL.
RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA
SUBJETIVA. CONSULTA SOBRE
LEGITIMIDADE PASSIVA EM EXECUÇÃO
FISCAL. SUCESSÃO EMPRESARIAL.

Parecer n.º 02/2022 – VMMS – Gerdam/Inea

Senhor Procurador-Chefe do Inea,

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo autuado em virtude do Ofício (37765159), encaminhado pela d. Procuradoria Geral do Estado – PGE-RJ, no qual são solicitados subsídios para a instrução da Execução Fiscal n.º 0020129-52.2022.8.19.0001 ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro em face da sociedade empresária Cominat S/A Empreendimentos e Consultoria – “Cominat”.

A mencionada Execução Fiscal visa a cobrança judicial de Certidão de Dívida Ativa – CDA de n.º 2019/017.219-5, originada pelo não pagamento da multa constante no Auto de Infração de n.º SUPBGEAI/00138915, vinculado ao processo administrativo E-07/002.2143/2013.

Conforme consta do ofício encaminhado, a executada alega que o dano ambiental ensejador da infração foi ocasionado pela sociedade empresária Jr Vieira Ltda. (atual proprietária do imóvel), a qual teria se identificado como responsável pelo dano ambiental em Termo de Ajustamento de Conduta -TAC firmado com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPRJ nos autos do Inquérito Civil n.º 2013.00319431.

Diante das informações alegadas pela executada em sua defesa, a d. PGE-RJ solicitou o desarquivamento do processo administrativo vinculado à multa, como também informações relevantes à defesa do ente público.

Para atendimento desta solicitação, foi apurado pela Superintendência de Convênios e Contratos – Supcon (37923375) a inexistência de termos celebrados entre o Inea e as referidas empresas.

Contudo, referente à reparação do dano originado pela infração *“foram identificados os pareceres técnicos GERLAF n.º 86/2016 (37922008) e GERLANI n.º 07/2016 (37922067) que subsidiaram a emissão da Licença Ambiental de Recuperação - LAR n.º IN 036982, motivada pela celebração do TAC entre as empresas e o MPRJ no âmbito do IC n.º 2013.00319431”*.

De modo complementar, foi apurado pela Gerência de Licenciamento de Atividades Não Industriais - Gerlani (38165469) através do processo administrativo n.º E07/002.10091/2015, que a sociedade empresária Jr. Vieira Ltda. requereu LAR em 2016, visando a *“recuperação da área relacionada à antiga extração de saibro, em área de proximamente 0,8 ha, situada à Rua Carlos Marighella, s/nº, Itaipuaçu, Maricá/Rio de Janeiro, originando a licença ambiental de recuperação - LAR*

Conjuntamente, foi atestado que o TAC firmado por meio do IC n.º 2013.00319431 se deu em razão da empresa executada ter explorado a área objeto da LAR sem realizar a sua devida recuperação. Apontou-se também que a referida empresa foi alienada pela sociedade empresária Jr. Vieira Ltda.

Ademais, o Serviço de Apoio à Presidência – Seapres – averiguou, inclusive, que o Recurso Administrativo (E-07/002.002143/2013) referente à multa aplicada foi submetido à deliberação do Conselho Diretor - Condir, que decidiu pelo seu indeferimento (37994194). Veja-se:

II. E-07/002.2143/13 – Cominat S.A. Empreendimentos e Consultoria. Requerimento: Deliberar quanto ao recurso. Decisão: Conforme considerações do Superintendente Regional da Baía da Guanabara (SUPBG), o Conselho Diretor indeferiu o recurso apresentado e determinou que o recorrente seja notificado a apresentar, no prazo de 15 dias a contar da data do recebimento da Notificação, proposta de prestação de serviços de melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, para análise e instrução do pedido de conversão da multa.

Assim, após o envio destas informações à Procuradoria da Dívida Ativa – PGE/PG-05, o presente processo administrativo foi novamente remetido ao Inea (40011733) com a pretensão de esclarecer se persiste a legitimidade passiva da empresa Cominat após a celebração do referido TAC.

Em seguida, a Diretoria de Licenciamento Ambiental – Dirlam - se manifestou (40557121) ratificando a alienação ocorrida e **concluindo pela responsabilidade de ambas as empresas** pela reparação da degradação e **passivo ambiental**.

Posto isto, esta Procuradoria vem expor o que segue.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II. I – Da responsabilidade civil e administrativa

Como se sabe, a responsabilidade ambiental no Brasil apresenta três diferentes dimensões: *civil, administrativa e penal*. Responsabilidade *civil* no tocante à obrigação de reparar o dano ambiental causado, responsabilidade *administrativa* por infrações, prevista em diferentes diplomas, e responsabilidade *penal* por crimes da Lei Federal nº 9.605/1998.

O marco inicial para essa diferenciação de esferas de responsabilidade encontra-se precisamente na Constituição Federal de 1988, com a previsão do art. 225, §3º de que “*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, deixa claro o constituinte que a responsabilidade de reparar o dano independe de responsabilização na esfera administrativa ou penal.

Outras questões são ainda relevantes para compreensão dessa diferenciação:

1. A responsabilidade civil de reparar o dano é **objetiva**, fundada na teoria do risco integral, a teor do artigo 14, parágrafo 1º da Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, enquanto a responsabilidade penal e administrativa é subjetiva, sendo necessário apurar a culpa, dado sua natureza punitiva; conforme tranquila jurisprudência.
2. O meio ambiente equilibrado, constituindo bem comum e direito coletivo compartilhado por toda sociedade, **não se submete ao sistema da prescrição, perpetuando-se no tempo o dever civil de reparar o dano ambiental**. Diversamente, não se controverte sobre a possibilidade de reconhecimento da prescrição nas infrações e crimes ambientais, visto que o direito de punir do Estado, em regra, seja na esfera penal ou administrativa, deve sempre observar

um limite máximo de tempo para o seu exercício; e

3. Em julgados mais recentes, o STJ assentou **que a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva e solidária**, de todos os agentes que obtiveram proveito da atividade que resultou no dano ambiental, “não com fundamento no Código de Defesa do Consumidor, mas pela aplicação da teoria do risco integral ao poluidor/pagador prevista pela legislação ambiental (art. 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/81), combinado com o art. 942 do Código Civil”[\[1\]](#)

Neste mesmo sentido, o STJ já adotou a concepção maximalista da responsabilidade ambiental para constatar a solidariedade. Veja-se:

11. O conceito de poluidor, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de degradador da qualidade ambiental, isto é, toda e qualquer ‘pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental’ (art. 3o, IV, da Lei 6.938/1981). 12. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem. 13A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa. [\[2\]](#)

Pelo exposto, entende-se que o dever de reparar o meio ambiente decorre da responsabilidade civil pela degradação, sendo essa objetiva, solidária e imprescritível. Portanto, ambas as empresas podem ser responsabilizadas pelo dano ambiental.

No tocante à responsabilidade administrativa, a sua aplicação obedece a sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado infrator (elemento subjetivo) com a demonstração de nexo causal entre a conduta e o dano. Essa subjetividade decorre da natureza punitiva da multa.

No caso dos autos, resta comprovada a responsabilidade administrativa da empresa Cominat S/A Empreendimentos e Consultoria por ocasionar o dano ambiental ensejador da multa.

Percebe-se, inclusive, que a sociedade empresária interpôs recurso administrativo – *indeferido* – contra o Auto de Infração ensejador da multa, em que o não pagamento do débito consolidado culminou na Certidão de Dívida Ativa – CDA – ora ajuizada.

Ademais, diante da alienação da empresa Cominat pela empresa Jr Vieira Ltda (nova proprietária do imóvel), destaca-se o teor da Súmula n.º 554 do Superior Tribunal de Justiça – STJ. Vejamos:

Na hipótese de sucessão empresarial, **a responsabilidade da sucessora abrange não apenas os tributos devidos pela sucedida, mas também as multas** moratórias ou **punitivas** referentes a fatos geradores ocorridos até a data da sucessão.” (grifou-se)

Neste mesmo sentido, segue o entendimento recente do STJ:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. SUCESSÃO EMPRESARIAL. FUNDO DE COMÉRCIO. REVISÃO DA PREMISSA FIRMADA PELO ACÓRDÃO DE ORIGEM. SÚMULA 7 DO STJ.[\[3\]](#)

1. Inexiste contrariedade ao art. 535, II, do CPC/1973 quando a Corte local decide fundamentadamente todas as questões postas ao seu exame. Ademais, não se deve confundir decisão contrária aos interesses da parte com ausência de prestação jurisdicional. 2. No que concerne à inexistência de responsabilidade tributária por sucessão, o Tribunal de origem a

reconheceu, após a análise do acervo probatório, afirmando que, "[...] 'ainda que se considere que a licença do uso da marca não importe necessariamente em sucessão, não há dúvidas que a transferência não foi apenas da marca, mas de todo o fundo de comércio, tanto que o nome fantasia ('Vila Romana') foi mantido perante consumidores e terceiros.' Frise-se que o artigo 133 do CTN prevê que a sucessão tributária ocorrerá mediante a aquisição, por qualquer título, do fundo de comércio, com a continuidade da respectiva exploração." 3. Nesse aspecto, para afastar o entendimento a que chegou a Corte de origem, de modo a albergar as peculiaridades do caso e verificar se haveria responsabilização por sucessão tributária da parte recorrente, ora agravante, como sustentado neste recurso, é necessário o revolvimento do acervo fático-probatório dos autos, o que se mostra inviável em apelo extremo, por óbice da Súmula 7/STJ:

"A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial." Precedentes. 4. Quanto à prescrição quinquenal do crédito em cobro, o entendimento adotado pela Corte de origem está em harmonia com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça segundo a qual a LC 118/2005, que alterou o art. 174 do CTN para atribuir ao despacho que ordenar a citação o efeito de interromper a prescrição, por ser norma processual, é aplicada imediatamente aos processos em curso, desde que a data do despacho seja posterior à sua entrada em vigor. **5. No que se refere à cobrança de multa, o entendimento do Tribunal de origem está em harmonia com a Súmula 554 do STJ, que preceitua: "Na hipótese de sucessão empresarial, a responsabilidade da sucessora abrange não apenas os tributos devidos pela sucedida, mas também as multas moratórias ou punitivas referentes a fatos geradores ocorridos até a data da sucessão."** 6. Quanto à extinção do executivo fiscal pela decretação da falência da empresa sucedida, verifica-se que o fundamento adotado pela Corte de origem de que teria ocorrido após ao ajuizamento da execução fiscal, não foi devidamente contestado pela insurgente, nas razões do especial, o que, por si só, mantém incólume o acórdão impugnado, por incidência da Súmula 283 do STF. 7. Agravo interno a que se nega provimento. (grifou-se)

Portanto, apesar da responsabilidade administrativa pelo dano ambiental estar imputada à empresa executada, a empresa sucessora também responde pelo pagamento de débitos consolidados anteriores a alienação.

Acrescenta-se que, diante do entendimento de que é necessário interesse e legitimidade para se postular em juízo (cf. art. 17 do Código de Processo Civil – CPC), caso o Estado - proponente da ação - tenha interesse de integrar a empresa sucessora no polo passivo, em regra, ele poderá, porque a responsabilidade pelo pagamento de débitos traz a legitimidade para figurar em juízo.

Nesse contexto, ratifica-se que a responsabilidade sobre o passivo ambiental é solidária. Vide Súmula n.º 623 do 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.

Explicando a matéria, segue entendimento recente do STJ:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. CÓDIGO FLORESTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ASTREINTES. EXECUÇÃO DE MULTA PREVISTA EM TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC. EMBARGOS À EXECUÇÃO. ALEGADA INEXEQUIBILIDADE DA OBRIGAÇÃO DE REFLORESTAMENTO DA ÁREA, EM RAZÃO DA TRANSFERÊNCIA DA PROPRIEDADE DO BEM. OBRIGAÇÃO AMBIENTAL PROPTER REM E SOLIDÁRIA. SÚMULAS 7, 623 E 83 DO STJ.[4]

1. Agravo Interno interposto de decisão que conheceu do Agravo para conhecer em parte do Recurso Especial, apenas quanto à alegada violação aos arts. 489, § 1º, e 1.022, I, do Código de Processo Civil (CPC), e, nessa extensão, negou-lhe provimento. 2. Na origem, trata-se de Embargos à Execução opostos pelos ora agravantes à execução de multa pelo não cumprimento de todas as obrigações previstas em Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, especificamente a de reflorestamento da área degradada. Os recorrentes defendem, em síntese, que fizeram doação do imóvel em questão a familiares e que, por isso, contra eles não poderia incidir a multa prevista no acordo, já que titulares do domínio não mais eram, destituídos de posse direta e indireta. Afirmam que "As obrigações assumidas no Termo de Ajustamento de Conduta são obrigações *propter rem* que acompanham o imóvel atingindo o seu atual titular (Geandré Campos Gondim), que, conforme demonstrado, há muito cumpriu integralmente" (fls. 280-281, e-STJ) 3. Não houve violação aos arts. 489, § 1º, e 1.022, I, do CPC. O Tribunal a quo consignou, de forma clara, que, "muito embora tenham os compromitentes procedido à retirada do entulho, deixaram de reflorestar a área,

dando azo à execução do TAC, apenas parcialmente adimplido". 4. Para analisar os argumentos dos recorrentes, é indispensável reexaminar todo o contexto fático-probatório dos autos, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ. Com efeito, o Tribunal local afirmou que "o termo final da obrigação deu-se em 31.03.2010, ao passo que a transferência imobiliária somente se observou na data do registro da doação, em 26.10.2010, de modo que a multa cominatória chegou a incidir neste ínterim". 5. Ainda que ultrapassado o óbice sumular, a jurisprudência sumulada do STJ é no sentido de que **"as obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor" (Súmula 623)**. Aplica-se, portanto, a Súmula 83/STJ. 6. **Na linha da Súmula 623, cabe relembrar que a natureza propter rem não afasta a solidariedade da obrigação ambiental. O caráter adesivo da obrigação, que acompanha o bem, não bloqueia a pertinência e os efeitos da solidariedade. Caracterizaria verdadeiro despropósito ético-jurídico que a feição propter rem servisse para isentar o real causador (beneficiário da deterioração) de responsabilidade ou para dificultar a forçosa exigência (e urgência) de recuperação integral e in natura do dano, assim como de indenização por prejuízos remanescentes e de pagamento de consectários de rigor. Olhar para o retrato-presente da titularidade do domínio não implica passar borracha no passado e - por esse artifício ou formalismo obsoleto - declarar, pura e simplesmente, a ilegitimidade passiva do devedor originário. Reputar como propter rem a obrigação ambiental visa precisamente fortalecer a efetividade da proteção jurídica do meio ambiente, nunca a enfraquecer, embaraçar ou retardar.** 7. Ademais, curial que o valor final da multa diária por inadimplência de TAC ou acordo se encontra inteiramente à mercê da vontade do devedor: cumprido o avençado tal qual estipulado, a multa será zero; se violado, total ou parcialmente, a multa será proporcional à duração da mora, resultado monetário sobre o qual falta ao credor - seja para ampliar, seja para reduzir - poder de ingerência, por carecer de meios de controle do querer íntimo do infrator. 8. Agravo Interno não provido.

Feitas essas considerações, depreende-se que: **(i)** devido a responsabilidade civil ser objetiva e solidária, a existência de dano ambiental a ser reparado, mesmo após a celebração do TAC, não exclui a responsabilidade da anterior proprietária, e **(ii)** a existência de multa punitiva em aberto por fato gerador anterior à sucessão também responsabiliza a empresa sucessora ao pagamento dos débitos.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se que:

1. A responsabilidade civil ambiental de reparação do dano e do passivo ambiental existe para ambas as empresas (Cominat e Junior Vieira), sendo de natureza objetiva, solidária e imprescritível;
2. A existência de dano ambiental a ser reparado, mesmo após a celebração de TAC, não exclui a responsabilidade de reparação da anterior proprietária;
3. Restou demonstrada a responsabilidade administrativa da empresa Cominat S/A Empreendimentos e Consultoria por degradar o meio ambiente sem repará-lo, sendo este o fato gerador da infração ambiental ensejadora da multa objeto da execução;
4. A empresa sucessora também se responsabiliza pelo pagamento do débito constituído em razão do fato gerador da multa ter ocorrido anteriormente à alienação; e
5. Por fim, cumpre ressaltar que os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultante, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente.

É o parecer que submeto à apreciação superior, s.m.j.

Vanessa Monteiro Marimba dos Santos
Assessora Jurídica/ ID. 5136202-3
Gerdam / Procuradoria do Inea

VISTO

APROVO o Parecer n.º 02/2022, – VMMS - Inea/Gerdam, da lavra da Assessora Jurídica **Vanessa Monteiro Marimba dos Santos**, que analisou o presente processo administrativo (SEI-140017/008323/2022), opinando pela responsabilidade civil objetiva de ambas as empresas, pela responsabilidade administrativa subjetiva da empresa Cominat S/A Empreendimentos e Consultoria, bem como pela responsabilidade de ambas as empresas ao pagamento do débito objeto da execução.

À **Gercrim**, com vista à **Dirlam**, para ciência.

Por fim, à **PGE/PG05**, em devolução.

Maurício Carlos A. Ribeiro
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea

[1] STJ, 2ª T., AgInt no AREsp 277.167/MG, Rel. Min. Og Fernandes, j. 14/03/2017, DJe 20/03/2017.

[2] STJ, 2ª Turma, REsp 1071741/SP, DJe 16/12/2010.

[3] STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp 1458434/RJ, Rel. Min. Og Fernandes, DJe. 22/05/2020

[4] STJ, 2ª T., AgInt no AREsp 1995069/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 08/08/2022, DJe 05/09/2022



Documento assinado eletronicamente por **Mauricio Carlos Araújo Ribeiro, Procurador**, em 07/11/2022, às 15:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **VANESSA MONTEIRO MARIMBA DOS SANTOS, Adjunto**, em 08/11/2022, às 16:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **42251782** e o código CRC **0342B3EA**.