

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR

ATALIAS DE LACORTE MOLINARI

**ÔNUS DA PROVA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL**

CURITIBA/PR

2023

ATALIAS DE LACORTE MOLINARI

### **ÔNUS DA PROVA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL**

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Especialização em Direito Ambiental, do Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora/Professora: Dra. Jaqueline de Paula Heimann.

CURITIBA/PR

2023

## ÔNUS DA PROVA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

**AUTOR: ATALIAS DE LACORTE MOLINARI**

### RESUMO

O presente trabalho busca identificar a compatibilização da inversão do ônus da prova nos processos administrativos ambientais, que visam apurar infrações ambientais e aplicar sanções administrativas aos infratores. Nesse sentido, a pesquisa versa sobre o princípio da precaução, em razão de sua importância para o Direito Ambiental, bem como por ser um dos fundamentos da inversão do ônus da prova das ações de degradação ambiental. Em sequência, demonstra as regras processuais sobre o ônus da prova e os critérios para a sua inversão, e quais as normas que incidem sobre o processo administrativo ambiental. O trabalho também apresenta tópico específico sobre a teoria da culpabilidade e os outros princípios do direito sancionador administrativo, e sua aplicação aos processos que tratam sobre a responsabilidade administrativa por infrações ambientais. Por fim, o artigo apresenta considerações sobre a inaplicabilidade da inversão do ônus da prova em tais processos, e até mesmo de sua inutilidade frente aos ônus probatórios ordinariamente fixados pelo ordenamento jurídico.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Princípio da precaução; Ônus da prova; Direito sancionador; Direito Administrativo.

### ABSTRACT

This paper seeks to find the compatibility of the shift of the burden of proof in environmental administrative proceedings, which aim to investigate environmental offenses and apply administrative sanctions to the offenders. In this sense, the research focuses on the precautionary principle, in face of its importance for Environmental Law and also being one of the leading legal grounds to shift the burden of proof in environmental degradation lawsuits. Furthermore, it demonstrates the procedural rules on the burden of proof and the criteria for its shift, as well as the norms that apply to environmental administrative proceedings. The paper also presents a specific topic on the theory of culpability and other principles of administrative sanction law, and their application to proceedings dealing with administrative responsibility for environmental offenses. Finally, the article presents considerations on the inapplicability of shifting the burden of proof in such proceedings, and even its uselessness in light of the burdens of proof ordinarily set by the legal system.

Keywords: Environmental Law; Precautionary Principle; Burden of Proof; Sanction Law; Administrative Law.

## 1 INTRODUÇÃO

O Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é expresso na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme dispõe o art. 225, *caput*, bem como sujeita os infratores “a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”, consoante seu § 3º (BRASIL, 1988).

Deste modo, o Direito Ambiental pauta-se com princípios específicos, diferindo-se de outros ramos, baseando-se, dentre tantos outros, mas de forma especial nos princípios da precaução, prevenção e vedação ao retrocesso. Entretanto, a aplicação dos referidos princípios não afasta em absoluto a aplicação de outros direitos fundamentais de supostos infratores das normas ambientais, com variações, a depender da responsabilidade civil, administrativa e criminal a ser enfrentada.

Nesse sentido, o presente trabalho busca identificar a compatibilização da inversão do ônus da prova, baseada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça às ações sobre degradação ambiental, nos processos administrativos que buscam a aplicação de sanções aos infratores das normas ambientais, com a teoria da culpabilidade, aplicável ao direito administrativo sancionador.

Para tal análise, o trabalho buscou descrever as principais características do princípio da precaução, sua importância para o Direito Ambiental e os fundamentos para a aplicação da regra de inversão do ônus da prova, em especial na responsabilidade civil por danos ambientais.

Igualmente, verificou-se os princípios do direito administrativo sancionador e a possibilidade de aplicação deles em relação à responsabilidade administrativa por infrações ambientais, e as implicações da teoria da culpabilidade.

Por fim, no último capítulo do desenvolvimento, identificou-se a possibilidade de aplicação da inversão do ônus da prova, pautada nos princípios de Direito Ambiental, com o afastamento ou não dos princípios do direito administrativo sancionador, em relação aos processos administrativos por infrações ambientais.

Na conclusão foi destacado o êxito do trabalho em cumprir os objetivos gerais e específicos, concluindo pela aplicação ou não da inversão do ônus da prova no processo administrativo ambiental que busque aplicar sanções administrativas aos infratores de normas ambientais.

## 2 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

A defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado é imposição constitucional ao Poder Público e à toda coletividade, garantindo-o para as presentes e futuras gerações, consoante dispõe o art. 255, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

Assim sendo, a doutrina desenvolve os princípios de Direito Ambiental com o objetivo de alicerçar e fundamentar o atendimento ao texto constitucional, em especial, os princípios da precaução, prevenção, poluidor-pagador, *in dubio pro natura*, entre outros.

O presente trabalho investiga a aplicação do princípio da precaução para a inversão do ônus da prova, de modo que é imprescindível o desenvolvimento da pesquisa nesse sentido. Inicialmente, o princípio é previsto na Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (ONU, 1992, n.p.), sendo que “falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental”.

De igual modo, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 627.189/SP, o Supremo Tribunal Federal, por meio do voto do relator Ministro Dias Toffoli, apresenta o seguinte conceito ao princípio da precaução:

O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais são decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas coerentes e proporcionais. (BRASIL, 2016)

Ainda, Machado (2022, pág. 98-99) destaca a superioridade da dimensão protetiva do princípio do controle de risco, inscrito previsto no art. 255, § 1º, V, bem como que a legislação brasileira normatiza o princípio da precaução com a imposição que “a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”, nos termos da Lei nº 12.608/2012, art. 2º, § 2º (BRASIL, 2012).

Noutro norte, salienta-se também a importância do princípio da prevenção, de modo que a doutrina apresenta a distinção em relação ao princípio da precaução, sendo, contudo, indissociáveis em relação à finalidade em comum de proteção ao

meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas diferenciando-os na hipótese de aplicação a depender do grau de evidências científicas acerca dos danos ambientais:

Reportando-se ao alcance dos institutos Precaução e Prevenção, a literatura jurídica empresta valorações diversas para o termo risco e também para o termo perigo, sem prejuízo da unanimidade quanto o entendimento de que qualquer um deles agasalha potencial lesivo e, se não controlado e a depender da intensidade, podem afetar o meio e o ambiente. (AGRELLI, 2019, pág. 43)

Assim sendo, destaca-se a impossibilidade de permitir-se atividade econômica sem a científica identificação da potencialidade lesiva ao meio ambiente, de modo que a dúvida milita em favor do meio ambiente, como proteção às futuras gerações.

Ademais, salienta-se que o presente trabalho se limita ao princípio da precaução, uma vez que, conforme se demonstrará no próximo tópico, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça baseia-se no referido princípio para a inversão do ônus da prova nas ações que versam sobre degradação ambiental.

### **3. DO ÔNUS DA PROVA E SUA INVERSÃO**

Nos termos do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), “a prova da alegação incumbirá a quem a fizer” - art. 156, *caput* - e, do mesmo modo, o Código de Processo Civil verbera que “o ônus da prova incumbe ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito” e “ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extinto do direito do autor” - art. 373, I e II (BRASIL, 2015).

Deste modo, a doutrina diferencia o ônus da prova das obrigações e deveres, sendo que o seu não cumprimento não caracteriza um ato ilícito:

Em síntese, enquanto o inadimplemento de uma obrigação ou de um dever gera uma situação de ilicitude e traz como consequência a possibilidade de uma sanção, o descumprimento de um ônus configura ato lícito e não é sancionado.

Transportando-se o conceito de ônus para o âmbito da prova, pode-se dizer que o ônus da prova é o encargo que as partes têm que provar, pelos meios legais e moralmente admissíveis, a veracidade das afirmações por elas formuladas ao longo do processo, resultado de sua inação uma situação de desvantagem perante o direito.

(LIMA, 2020, pág. 675)

Em relação ao processo administrativo sancionador-ambiental, incumbe à Administração Pública comprovar os elementos imprescindíveis para aplicação da sanção administrativa, em especial a conduta, o nexo de causalidade, e a culpa ou

dolo do agente. Corrobora nesse sentido o Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008:

Art. 98. O auto de infração, os eventuais termos de aplicação de medidas administrativas, o relatório de fiscalização e o documento de comprovação da ciência do autuado serão encaminhados ao setor competente para o processamento da autuação ambiental.

Parágrafo único. O relatório de fiscalização será elaborado pelo agente atuante e conterá:

I - a descrição das circunstâncias que levaram à constatação da infração ambiental e à identificação da autoria;

II - o registro da situação por fotografias, imagens de satélite, vídeos, mapas, termos de declaração ou outros meios de prova;

III - os critérios utilizados para a fixação da multa acima do limite mínimo, quando for o caso;

IV - a indicação justificada da incidência de circunstâncias agravantes ou atenuantes, observados os critérios estabelecidos pelo órgão ou pela entidade ambiental; e

V - outras informações consideradas relevantes. (BRASIL, 2008)

Outrossim, as excludentes de ilicitude e culpabilidade e as causas interruptivas do nexo de causalidade devem ser comprovadas pelo autuado, ônus probatório que decorre de suas teses defensivas, em atendimento às normas de Direito Processual, já citadas, ordinariamente aplicáveis.

No outro sentido, a inversão do ônus da prova se caracteriza justamente pela distribuição diversa de tais incumbências. Deste modo, são esclarecedoras as palavras de Taruffo (2014, pág. 144):

As normas acerca do ônus da prova distribuem as consequências desfavoráveis da falta de prova dos fatos principais. O critério geral para essa distribuição é o de que cada parte suportará os efeitos negativos que derivam de não se provarem os fatos sobre os quais se fundam suas pretensões. Isso quer dizer que cada parte tem o ônus de provar esses fatos e demonstrar sua veracidade: suas pretensões serão rejeitadas se falharem ao demonstrá-los ao tribunal. Todavia, esses critérios muito amplos e formais não são sempre efetivos ao distribuírem o ônus da prova nos casos concretos: regras mais precisas são necessárias para esse propósito.

O entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça dispõe que “a inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental”, consoante verbete sumular nº 618 (BRASIL, 2018). Salienta-se que tal medida se baseia na legislação, em especial o art. 6º, VIII, cumulado com art. 117, ambos do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990), aplicável à tutela dos direitos difusos e coletivos, e na aplicação do princípio da precaução.

De igual modo, destaca-se a interpretação, por parte da doutrina, de que é equivocada a utilização do princípio da precaução para a inversão do ônus da prova, considerando que a sua aplicação impõe medidas prévias para a mitigação de risco,

e não como regra de julgamento de processos judiciais para apuração de fatos prejudiciais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Ainda que o princípio da precaução possa conduzir à conclusão de que a incerteza científica milita em favor da proteção do meio ambiente e que caberá ao responsável pela atividade ou tecnologia comprovar que não há incremento de riscos ao meio ambiente, esse ônus é de ser adotado no âmbito da adoção de medidas prévias de mitigação de riscos, não se relacionando com o ônus probatório imposto às partes nos processos judiciais, especialmente nos casos em que se busca a responsabilização por danos já materializados. Esse aspecto se torna consideravelmente relevante ao se considerar o princípio da precaução como fundamento para a imposição da inversão do ônus da prova em demandas judiciais em que são discutidas questões ambientais. (FERREIRA, 2019, pág. 101-102)

Noutro sentido, conclui-se, da análise dos precedentes listados pelo Superior Tribunal de Justiça como precedentes para o verbete sumular, que a inversão do ônus da prova nas ações de degradação ambiental deve “ter aplicação restrita às ações civis públicas por danos ambientais” (FERREIRA, 2019, pág. 180).

O seguinte trecho, extraído de um dos acórdãos utilizados para a consolidação do entendimento acerca da inversão do ônus da prova em matéria ambiental - Recurso Especial nº 883.656/RS -, demonstra o vínculo da distribuição probatória com os princípios da precaução e *in dubio pro natura*.

Por sua vez, o princípio da precaução, reconhecido implícita e explicitamente pelo Direito brasileiro, estabelece, diante do dever genérico e abstrato de conservação do meio ambiente, um regime ético-jurídico em que o exercício de atividade potencialmente poluidora, sobretudo quando perigosa, conduz à inversão das regras de gestão da licitude e causalidade da conduta, com a imposição ao empreendedor do encargo de demonstrar a sua inofensividade. Dito de outra forma, pode-se dizer que, no contexto do Direito Ambiental, o adágio *in dubio pro reo* é transmutado, no rastro do princípio da precaução, em *in dubio pro natura*, carregando consigo uma forte presunção em favor da proteção da saúde humana e da biota. Tal, por óbvio, “coloca a responsabilidade pela demonstração da segurança naqueles que conduzem atividades potencialmente perigosas”, o que simboliza claramente “um novo paradigma: antes, o poluidor se beneficiava da dúvida científica; doravante, a dúvida funcionará em benefício do ambiente” (Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 203). (BRASIL, 2010)

Em que pese tal posição da doutrina, além da fundamentação dos acórdãos que subsidiam a Súmula nº 618 do Superior Tribunal de Justiça, recentemente o Superior Tribunal de Justiça estendeu a aplicação da inversão do ônus da prova para além das ações cíveis por danos ambientais, aplicando também aos processos que versam sobre a responsabilidade administrativa, ou seja, aplicação de sanções administrativas aos infratores das normas ambientais.

Em tal cognição, no julgamento do Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1967742/PR, nos termos do voto da relatora Min. Regina Helena Costa, por unanimidade cassaram o acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, e determinaram o retorno dos autos para origem, “a fim de que proceda novo julgamento da ação, observando a inversão do ônus da prova”, bem como consignaram que a inversão do ônus da prova deve ocorrer nas ações que versam sobre responsabilidade administrativa, nas quais se aplica a teoria da culpabilidade:

Conforme consignado, no que tange à controvérsia recursal, de fato, consoante estampa o acórdão recorrido, esta Corte firmou entendimento segundo o qual a responsabilidade administrativa ambiental tem caráter subjetivo, exigindo-se a demonstração de dolo ou culpa e do nexos causal entre conduta e dano.

[...]

Contudo, ao consignar que, tratando-se de responsabilidade subjetiva, “[...] o ônus da sua demonstração é do órgão fiscalizador/atuante” (fl. 2.529e), o tribunal de origem não observou a orientação deste Tribunal Superior segundo a qual, *em homenagem ao princípio da precaução, impõe-se a inversão do ônus da prova nas ações civis ambientais, de modo a atribuir ao empreendedor a prova de que o meio ambiente permanece hígido, mesmo com o desenvolvimento de sua atividade*, como espelham os precedentes assim ementados [...] (BRASIL, 2022)

Em relação ao referido paradigma, constata-se que o Superior Tribunal de Justiça se afasta das razões de decidir dos precedentes que fundamentam a inversão do ônus da prova nas ações de degradação ambiental, diante da inaplicabilidade do art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, às lides que versam sobre responsabilidade administrativa por infrações ambientais, considerando que não há vínculo em relação a tutela de direitos difusos e coletivos, inerente à responsabilidade civil por danos ambientais.

Diante de tais considerações, conceitua-se o ônus da prova como incumbência das partes de comprovarem suas alegações, e que o Superior Tribunal de Justiça verbera a necessidade de sua inversão, com fundamento no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990), bem como no princípio da precaução, nas ações cíveis relativas à degradação ambiental, além da existência de julgamento de sua aplicabilidade também aos processos que versam sobre responsabilidade administrativa ambiental, em que pese a aplicação da teoria da culpabilidade, de modo que na sequência do presente trabalho verificou-se a compatibilidade de tal interpretação com a referida teoria e demais princípios do direito sancionador administrativo.

#### 4. TEORIA DA CULPABILIDADE E PRINCÍPIOS DO DIREITO SANCIONADOR

A ampla tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado impõe a aplicação de sanções administrativas e penais, sem prejuízo da recuperação dos danos ambientais causados (BRASIL, 1998), conforme já indicado anteriormente no presente trabalho.

Em relação à responsabilidade administrativa, a doutrina elenca a sua finalidade de proteção aos bens jurídicos, bem como a possibilidade de vinculação a princípios originariamente penais e processuais:

É inconvincente também a assertiva de que o ilícito administrativo não tutela bens jurídicos, mas apenas os interesses da Administração. Ora, tanto o Direito Penal como o Direito Administrativo prestam-se a tutelar bens jurídicos, sendo que o primeiro deve subordinar-se aos princípios fundamentais penais e constitucionais penais, como, por exemplo, da intervenção mínima e da fragmentariedade," e o segundo, além de certos postulados legais inerentes à atuação administrativa (legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa), pode também vincular-se a outros princípios originariamente penais ou processuais penais (legalidade/culpabilidade/proporcionalidade/ampla defesa/contraditório). (PRADO, 2019, pág. 45)

De igual modo, é relevante destacar que o controle de práticas ilícitas, sejam penais ou administrativas, tem como elemento a coercibilidade, de modo que o Estado ameaça a punição para manutenção da ordem pública (DEZAN, 2021, pág. 94), logo, desmotivando a prática de ilícitos ambientais e preservando o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ressalta-se, ainda, que a Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente - Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, em suas disposições finais dispõe no art. 79 que “[a]plicam-se subsidiariamente a esta Lei as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal” (BRASIL, 1998), norma cuja incidência abrange também os ilícitos administrativos, em razão da ausência de qualquer limitação realizada pelo legislador, não sendo defensável tal restrição pelo intérprete.

Diante de tais considerações acerca da aplicabilidade de normas penais e processuais penais às infrações administrativas, destaca-se que a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, meio do julgamento do Recurso Especial nº 1.251.697/PR, de Relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, julgamento ocorrido em 12/04/2012, de modo expresse aplicou a teoria da culpabilidade nos processos

relativos a penalidades administrativas ambientais, diferenciando-se os termos transgressores e poluidores, previstos no art. 14, *caput* e § 1º, respectivamente, da Lei n. 6.938/1981:

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.

[...]

Mas fato é que o uso do vocábulo "transgressores" no *caput* do art. 14, comparado à utilização da palavra "poluidor" no § 1º do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensas ambientais praticadas por outrem. (BRASIL, 2012).

Acerca da teoria da culpabilidade, a doutrina indica a sua ampla aplicação ao direito sancionador, sendo que os "dispositivos dos quais deflui a culpabilidade são constitucionais e limitam o Direito Punitivo como um todo", de modo que sua previsão é implícita, fato que não causa prejuízo ao seu reconhecimento e finalidade (OSÓRIO, 2023, págs. 391 e 399). Ainda, o autor indica a teoria como sendo exigência para a responsabilidade subjetiva:

Não há dúvidas de que, em alguma medida, a exigência de culpabilidade impede que pessoas sejam responsabilizadas com sanções que atingem seus direitos políticos, suas liberdades públicas, e seus direitos fundamentais de forma meramente objetiva.

Nesse sentido, culpabilidade é um princípio amplamente limitador do poder punitivo estatal, aparecendo como exigência de responsabilidade subjetiva. (OSÓRIO, 2023, pág. 401).

Ainda, imperioso destacar que o devido processo legal, seja administrativo ou judicial, é apresentado pela doutrina como direito fundamental, segundo exegese da Constituição da República Federativa do Brasil, na forma inscrita no art. 5º, LIV (BRASIL, 1998), de modo que é imprescindível a paridade de armas:

Os processos punitivos, em especial, assumem dimensões vinculadas aos direitos de defesa e ao contraditório. O processo é finalisticamente orientado à busca do equilíbrio de forças, paridade de armas e preservação da presunção de inocência, ao mesmo tempo em que se volta à apuração das responsabilidades cabíveis e imposição das sanções pertinentes. Nesse balanceamento de direitos em rota de potencial colisão, os processos punitivos se prestam a valorações e escalonamentos diferenciados dos direitos de defesa, aqueles que bloqueiam atitudes arbitrárias e permitem uma equação justa dos problemas ventilados. Daí a relevância de notar as oscilações, variações tipológicas, aberturas, dos direitos que compõem o

quadro normativo da ampla defesa, ou da defesa minimamente ampla. É no devido processo legal que se legitimam as regras não contempladas com anterioridade no ordenamento jurídico, mas que são necessárias à densidade dos direitos de defesa. (OSÓRIO, 2023, pág. 467)

Deste modo, seja pela interpretação dada pelo Superior Tribunal de Justiça ao art. 14, *caput*, da Lei n. 6.938/1981, seja pela aplicabilidade de princípios e normas de direito penal e processual penal ao direito sancionador administrativo, a incidência da teoria da culpabilidade é notória, sendo a responsabilidade administrativa por infrações ambientais de natureza subjetiva, ou seja, imprescindível a demonstração de culpa ou dolo.

Outrossim, é aplicável ao direito sancionador ambiental o princípio do devido processo legal, sendo indevida eventuais medidas judiciais ou administrativas que produzissem disparidades ou desbalanceamento das obrigações e ônus processuais.

## **5. DA IMPOSSIBILIDADE DE INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA NO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL**

Conforme já descrito, a legislação em vigor impõe ao Poder Público “a descrição das circunstâncias que levaram à constatação da infração ambiental e à identificação da autoria”, bem como a produção de provas por meio de “registro da situação por fotografias, imagens de satélite, vídeos, mapas, termos de declaração ou outros meios”, na forma do art. 98, parágrafo único, I e II, do Decreto Federal n. 6.514/1998 (BRASIL, 1998). Nesse sentido, a autuação administrativa impõe o ônus probatório à fiscalização ambiental acerca dos pressupostos para a responsabilização administrativa.

Outrossim, além da conduta e autoria, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, é imprescindível a demonstração do elemento subjetivo do infrator, sendo, de igual maneira, ônus da fiscalização administrativa ambiental a sua demonstração.

Em tal cognição, a doutrina verbera sobre o ônus probatório no processo penal, utilizado por analogia ao direito sancionador administrativo, ou em razão da aplicação subsidiária prevista no art. 79 da Lei n° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998:

A partir do critério do Código de Processo Civil, segundo o qual cabe ao autor provar o fato constitutivo do seu direito (NCPC, art. 373, inciso I), e diante do quanto disposto no CPP (“Art. 156. A prova da alegação incumbirá a quem a

fizer...”), uma primeira corrente entende que incumbe à acusação provar: 1) A existência do fato típico; 2) A autoria ou participação; 3) A relação de causalidade; 4) O elemento subjetivo do agente: dolo ou culpa. (LIMA, 2020, pág. 677)

Nesse cenário, a inversão de tais ônus probatório na responsabilidade administrativa por infrações ambientais corresponderia a provar fatos negativos, recaindo sobre o autuado comprovar a ausência de conduta, denexo de causalidade, de dano ou de culpa *lato sensu*. Tal transferência, segundo o Código de Processo Civil, é ilícita, por criar “situação em que a desincumbência do encargo pela parte seja impossível ou excessivamente difícil”, na forma de seu art. 373, § 2º (BRASIL, 2015).

Ressalta-se que tal ônus probatório da administração pública não limita a presunção de veracidade e legalidade dos atos administrativos, uma vez que tal atributo refere-se ao ato já praticado. Ou seja, a presunção de veracidade e legitimidade milita quando há a demonstração dos pressupostos imprescindíveis para a caracterização da responsabilidade administrativa, e não quando se inverte o ônus de tais pressupostos ao autuado.

Assim sendo, se há a imputação de conduta, nexode causalidade e culpa ou dolo pela Administração Pública, a incumbência do ônus probatório estará satisfeita. Noutro sentido, caberá ao autuado o ônus de desconstituir a referida presunção de veracidade e legalidade do ato administrativo em relação à tais imputações motivadas pela fiscalização ambiental. Nesse sentido, acerca da hipótese de desconstituição do ato administrativa pela via judicial, a doutrina esclarece:

Ademais, na hipótese em que o administrado pretende invalidar o ato administrativo, não há propriamente inversão do ônus da prova, pois o autor da pretensão já possui o ônus primário de provar os fatos constitutivos do seu direito, na forma do art. 373, I, do CPC/2015 (art. 333, I, do CPC/1973). Por outro lado, o Poder Público, quando propõe a ação judicial, está dispensado, em princípio, de provar a veracidade dos atos administrativos, invertendo-se o ônus da prova, conforme prevê o art. 374, IV, do CPC/2015 (art. 334, IV, do CPC/1973). (OLIVEIRA, 2021, pág. 274)

Em igual senda, a doutrina indica que não há qualquer violação ao princípio da presunção de inocência diante do referido atributo dos atos administrativos:

Enfim, não se pode ignorar, mormente no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a importância da presunção de veracidade e legitimidade inerente a determinados documentos ou provas produzidas pela acusação ou pelas autoridades administrativas. Não há um rol fechado ou exaustivo dessas provas, mas parece possível dizer que determinados atos administrativos, próprios à fase das investigações, possuem inegável e intenso valor probante, não sendo lícito ao intérprete invocar, genericamente,

a presunção de inocência para derrubar a eficácia desses documentos. O que pode o acusado fazer, isso sim, é produzir uma contraprova, uma prova defensiva que desmoralize a validade e a eficácia da prova acusatória, ou que a coloque sub censura. Nesse sentido, é importante enfatizar que as provas acusatórias não podem traduzir presunções de natureza absoluta ou intocável, devendo restar uma margem para o exercício da ampla defesa do acusado, sendo esta uma das consequências da presunção de inocência. (OSÓRIO, 2023, pág. 446).

Ademais, em respeito à teoria da culpabilidade, veda-se a aplicação da responsabilidade objetiva, de modo que também se torna indefensável a autuação estatal sem “análise da subjetividade do autor do fato ilícito, quando se trate de pessoa humana, e da exigibilidade de conduta diversa, além da intencionalidade perceptível ou previsibilidade do resultado danoso, quando se trate de pessoa jurídica” (OSÓRIO, 2021, pág. 392).

Ainda, elucida-se que a inaplicabilidade do art. 6º, VIII, cumulada com art. 117, ambos do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990) aos processos administrativos sancionadores, de modo que as referidas normas se vinculam à tutela de direitos difusos e coletivos, sendo, portanto, aplicável às ações civis por degradação ambiental, e não à responsabilidade administrativa por infrações ambientais.

Outrossim, o princípio da precaução impõe a adoção de medidas mitigadoras e preventivas dos danos ambientais. Logo, tais medidas não se relacionam diretamente com a inversão do ônus da prova em processos judiciais, considerando que a administração pública deverá demonstrar os pressupostos da responsabilidade administrativa (materialidade, autoria, nexo de causalidade, culpa ou dolo), e será ônus do autuado a sua desconstituição.

Noutro sentido, a inversão do ônus da prova no processo administrativo sancionador ocasionaria a dispensa da administração pública em motivar o ato administrativo, bem como a incumbência ao autuado em produzir prova negativa, em notório desequilíbrio da relação jurídico-administrativa, que afrontaria o princípio constitucional do devido processo legal.

Diante de tais considerações, em especial pela vigência de norma infralegal que impõe à fiscalização ambiental a indicação de autoria da conduta, bem como o nexo de causalidade, além da inafastável demonstração do elemento subjetivo, conclui-se que não é coerente a inversão do ônus da prova no processo administrativo sancionador, tenha como objeto infrações ambientais, mesmo diante da aplicabilidade do princípio da precaução.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho limitou-se com o objetivo identificar a eventual compatibilidade entre a inversão do ônus da prova nos processos administrativos relativos às infrações ambientais e a teoria da culpabilidade.

Nesse sentido, houve o desenvolvimento do tema em relação ao princípio da precaução, sendo conceituado como o fundamento jurídico para impedir o exercício de atividades sem a certeza científica da potencialidade lesiva ao meio ambiente.

De igual modo, elencou-se os fundamentos legais acerca do ônus da prova, previstos no Código de Processo Penal e no Código de Processo Civil, além dos pressupostos para aplicação de sanções administrativas em relação à tutela do meio ambiente. Em sequência, fora demonstrado os fundamentos para a inversão do ônus da prova nas ações de degradação ambiental, com base na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, sendo-os o princípio da precaução e a norma prevista no art. 6º, VIII, cumulado com art. 117, ambos do Código de Defesa do Consumidor.

Igualmente, identificou-se decisão do Superior Tribunal de Justiça determinando a aplicação da inversão do ônus da prova em processo relativo à responsabilidade administrativa ambiental, sem afastar a aplicação da teoria da culpabilidade ao caso em concreto, em especial da necessidade de demonstração do elemento subjetivo do infrator.

No tópico seguinte, ocorreu o desenvolvimento trabalho com a apresentação dos resultados da pesquisa em relação à teoria da culpabilidade no direito sancionador, da inafastável necessidade de demonstração do elemento subjetivo do infrator para a concretização da eventual sanção administrativa, inclusive em relação às infrações ambientais, bem como da aplicação subsidiária das normas do Código de Penal e do Código de Processo Penal, em decorrência da redação prevista no art. 79 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a plena incidência do princípio do devido processo legal e inafastável necessidade da paridade de armas aos processos administrativos.

Por fim, buscou-se demonstrar, com base na pesquisa realizada, a inaplicabilidade da inversão do ônus da prova nos processos administrativos ambientais, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, seja pelos fundamentos dos precedentes judiciais vincularem-se às ações civis públicas, seja

pela vigência das normas que dispõe sobre o processo administrativo ambiental elencarem o ônus probatório da fiscalização.

Do mesmo modo, indicou-se que a inversão no processo administrativo caracterizaria ônus de prova negativa, bem como tal medida se mostra desnecessária, uma vez que a desconstituição dos fatos imputados pela administração pública, diante do princípio da presunção de veracidade e legitimidade, decorre do ônus ordinariamente distribuído aos autuados.

## REFERÊNCIAS

AGRELLI, Vanusa Murta. **Princípio da Precaução**: estudo de impacto ambiental: impactos cumulativos e sinérgicos: análise do sistema normativo brasileiro e considerações sobre o modelo espanhol. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto Federal 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. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 22 jul. 2008. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm). Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 out. 1941. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de novembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm). Acesso em: 23 out. 2023.

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. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 12 fev. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm). Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, e outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 10 abr. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Portal da Legislação**-, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 618. **A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental**. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?livre=%27618%27.num.&O=JT>. Acesso em: 23 out. 2023

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.967.742/PR**. Relatora Ministra Regina Helena Costa.

Primeira Turma. Brasília, DF, 24 out. 2022. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202102800510&dt\\_publicacao=26/10/2022](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202102800510&dt_publicacao=26/10/2022). Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 883.656/RS**. Relator Ministro Herman Benjamim. Segunda Turma. Brasília, DF, 09 mar. 2010. Disponível em [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=895689&num\\_registro=200601451399&data=20120228&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=895689&num_registro=200601451399&data=20120228&formato=PDF). Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.251.697/PR**. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Brasília, DF, 12 abr. 2012. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1135259&num\\_registro=201100969836&data=20120417&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1135259&num_registro=201100969836&data=20120417&formato=PDF). Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 627.189/SP**. Relator Ministro Dias Toffoli. Pleno. Brasília, DF, 08 jun. 2016. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12672680>. Acesso em: 23 out. 2023.

DEZAN, Sandro Lúcio. **Uma teoria do direito público sancionador**: fundamentos da unidade do sistema punitivo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

FERREIRA, Eduardo de Campos. **Ônus da prova na ação civil pública**: um olhar a partir dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual do Processo Penal**. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Jurispodivm, 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**, 9. ed. Rio de Janeiro: Forense MÉTODO, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento**. Junho de 1992. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/589791>. Acesso em: 26 out. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

PRADO, Luiz Regis. **Direito penal do ambiente**: crimes ambientais (Lei 9.605/1998). 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TARUFFO, Michele. **A prova**. Tradução João Gabriel Couto. 1 ed. São Paulo, Marcial Pons, 2014.