

ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 18/2010/PFE/IBAMA

TEMA: MORTE DO AUTUADO

Parecer nº 2407/2009/CONEP, expedido no processo 02001.011149/2009-86, de lavra da Procuradora Federal MARIANA WOLFENSON COUTINHO BRANDÃO e aprovado pelo Despacho nº 30/2010-GABIN/PROGE, da Sra. Procuradora Chefe Nacional, Dra. ANDREA VULCANIS, em 31/03/2010.

EMENTA

1. No caso de falecimento do autuado, há dois tipos de procedimentos a serem adotados a depender do estado em que se encontra o procedimento, se com ou sem o trânsito em julgado administrativo;
2. O falecimento do autuado antes da coisa julgada administrativa, fato a ser devidamente comprovado nos autos, afasta o *ius puniendi* do Estado. Nesta hipótese, deve-se arquivar o feito, com baixa no SICAFI e no SIAFI, tendo em vista a extinção da punibilidade;
3. Cientificado o autuado acerca da decisão irrecurável, encerra-se o processo administrativo e está definitivamente constituído o crédito do IBAMA, podendo a dívida ser cobrada dos herdeiros ou do espólio, no caso de falecimento do infrator;
4. Em qualquer caso devem ser adotadas medidas objetivando a reparação do dano ambiental;
5. No caso de embargo/interdição, a extinção da punibilidade em decorrência do óbito não implica em revogação automática da restrição imposta pela autoridade ambiental. Cabe à autoridade julgadora decidir pela manutenção ou não das medidas acautelatórias.

FUNDAMENTAÇÃO

Em atendimento à solicitação da coordenadora nacional de estudos e pareceres, Dra. Jordana Morais Azevedo (fl. 01), passo a opinar acerca do destino do processo administrativo que visa apurar infração ambiental praticada por autuado morto.

A sanção decorrente de infração administrativa ambiental cometida não se configura com a simples lavratura do auto de infração. Em obediência ao princípio do devido processo legal (art.5º, LV, da CF/88), somente se pode considerar aplicada uma sanção decorrente de infração administrativa após a instauração e a instrução de um processo administrativo que visa apurar os fatos. No curso do processo instaurado deve ser oportunizado o exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório e somente quando, e se afastadas as razões apresentadas pelo administrado, é que a sanção poderá ser efetivamente aplicada.

Nesse sentido, destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, ao comentar a incidência do princípio do devido processo legal administrativo nas infrações e sanções administrativas:

“Esta exigência da Lei Maior erige dificuldades práticas no caso de certas sanções, como por exemplo, na aplicação de multa de trânsito, e sugere – nisto, equivocadamente - que também haveria a mesma dificuldade relativamente a hipóteses como as de apreensão de equipamentos de caça ou pesca efetuada fora das exigências legais, ou de alimentos comercializados em más condições de higiene, ou a destruição, por este motivo, de xícaras ou copos rachados, encontrados pela Fiscalização em bares ou restaurantes populares.

Quanto às multas de trânsito, ter-se-á de entender que a lavratura do auto de infração por parte do agente de trânsito – e que, por razões óbvias, não tem como deixar de ser feita imediatamente e serem aturados rigorismos formalísticos – é apenas uma preliminar do lançamento da multa, o qual só se estratifica depois de ofertada a possibilidade de ampla defesa e se esta for desacolhida.

Quanto às outras hipóteses não procederia a dúvida, pois não seriam sanções administrativas, mas providências acautelatórias, e, por isto mesmo, em face da urgência, desobrigadas de obediência a um processo preliminar.

(...)Quase sempre tais providências precedem sanções administrativas, mas com elas não se confundem. Assim, e.g., a provisória apreensão de medicamentos ou alimentos presumivelmente impróprios para consumo da população, a expulsão de um aluno que esteja a se comportar

inconvenientemente em sala de aula, a interdição de um estabelecimento perigosamente poluidor, quando a medida tenha que ser tomada sem delonga alguma, são medidas acautelatórias e só se converterão em sanções depois de oferecida oportunidade de defesa para os presumidos infratores. Como se vê, em certos casos a compostura da providência acautelatória é prestante também para cumprir a função de sanção administrativa, mas só assumirá tal caráter, quando for o caso, após conclusão de um processo regular, conforme dito.”¹

Logo, outra conclusão não existe senão a de que a aplicação efetiva de uma sanção administrativa demanda o devido processo administrativo para se tornar exigível. Apenas após a ciência do autuado acerca da decisão irrecorrível é que a sanção administrativa mostra-se executável, passando a integrar o patrimônio passivo do infrator.²

Por esta razão, podem ser adotados dois tipos de procedimentos a depender do momento em que se deu o óbito do autuado: 1) No curso do processo administrativo, e 2) Após o trânsito em julgado administrativo.

- *Óbito do infrator no curso do processo administrativo;*

A Constituição Federal relaciona direitos e garantias aos cidadãos. Dentre eles, destaca-se:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;”

Sobre o tema, ensina José Afonso da Silva:

“(b)personalização da pena (inc. XLV), vale dizer: a pena não passará da pessoa do delinqüente, no sentido de que não atingirá a ninguém de sua família, nem a terceiro, garantia, pois, de que ninguém pode sofrer sanção por fato alheio, salvo a possibilidade de extensão

¹ *In Curso de Direito Administrativo*, 19ª edição, São Paulo: Malheiros, 2005, págs.793/795.

² Medidas acautelatórias não se confundem com penalidade e, portanto, independem de contraditório. A sanção pecuniária, todavia, jamais pode ser imposta sem que se dê oportunidade de defesa ao autuado.

aos sucessores e contra eles executadas, nos termos da lei, da obrigação de reparar o dano e da decretação de perdimento de bens, até o limite do valor do patrimônio transferido.”

(Curso de Direito Constitucional Positivo. 22.^a edição, revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional. Malheiros Editores, 2003, p. 438)

A proteção assegurada pela Constituição Federal ganha especial relevância no caso em apreço porquanto constitui princípio que alcança não apenas as sanções de caráter criminal, mas também o Direito Administrativo sancionador.

Tendo em conta que as multas aplicadas em reprimenda às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, com base nos Decreto n.º 3.179/99 e n.º 6.514/2008, são sanções administrativas, não ultrapassam a pessoa do agente infrator em razão do princípio constitucional da *personalização da pena*

Assim, o falecimento do autuado antes da decisão administrativa irrecorrível, fato esse devidamente comprovado nos autos mediante certidão de óbito, extingue o *ius puniendi* do Estado. Em tal hipótese, põe-se fim ao processo ante a extinção da punibilidade, com baixa no SICAFI e no SIAFI.

Saliente-se que cabe à Administração aferir a veracidade da certidão de óbito, diligenciando junto ao Cartório de Registro Civil competente, perante a Polícia Civil ou o Poder Judiciário, a depender da forma como se deu a morte.

Outrossim, a Autarquia deverá sempre confrontar os dados lançados na certidão com os constantes de seus registros, visando assegurar que não se tratar de homônimo.

Os efeitos do arquivamento do processo por falecimento do autuado estendem-se aos termos de apreensão/embargo que acompanham o auto de infração, salvo aos acautelatórios, que decorrem do exercício do poder de polícia na tutela do bem ambiental (art. 101, Decreto 6.514/2008).

A lavratura do auto de infração “representa a imputação de um ilícito, facultando ao autuado que se defenda para, só então, ser julgado e eventualmente penalizado. Já no caso do embargo ou interdição, a medida coercitiva pode ser aplicada sumariamente, o que os torna institutos excepcionais que, **embora definidos pela norma como sanções, perdem esta característica na medida em que são aplicados como medidas de precaução, sem que ao administrado seja oferecido o contraditório e a ampla defesa**”. (TRENNEPOHL, Curt. Infrações contra o Meio Ambiente, 2009, p. 384-385).

Caso o IBAMA embargue uma obra por falta de licenciamento ambiental, a emissão de licença em momento posterior não basta para suspender

o embargo, havendo necessidade de decisão fundamentada da autoridade competente. Do mesmo modo, a extinção da punibilidade em decorrência do óbito não implica em revogação automática da restrição imposta, devendo a autoridade julgadora manifestar-se expressamente sobre a manutenção ou não dos termos, bem como quanto à destinação de bens apreendidos, se for o caso.

Portanto, em se tratando de medida que objetiva impedir que a continuidade da ação resulte em maiores danos ao meio ambiente, há de ser mantido o embargo/interdição, cabendo à autoridade julgadora elaborar despacho saneador, determinando, se for caso, a lavratura de novo termo de embargo/interdição em face do espólio/herdeiros do falecido.

No caso de obras ilegais/irregulares, sem licença ou em desacordo com a mesma, justifica-se a manutenção do embargo porque as atividades devem ser paralisadas independentemente de quem seja o responsável. E mais, até que haja manifestação da autoridade competente, o descumprimento do embargo por qualquer pessoa enseja a aplicação da multa prevista no art. 79 do Decreto 6514/2008, que varia de dez mil a um milhão de reais, sem prejuízo da ação criminal por desobediência.

No caso das infrações continuadas, uma vez comprovado o falecimento do autuado, será extinto e arquivado o auto de infração lavrado em face do *de cuius*. No entanto, deve ser feita vistoria para averiguar a perpetuação da infração e, em caso positivo, deve-se apurar e autuar o novo infrator. O processo arquivado deverá ser apensado ao então instaurado.

Caso a conduta do autuado falecido tiver causado danos efetivos ao meio ambiente, deve-se apurar se houve a pronta reparação do dano ocorrido, pois, caso contrário, deverá ser ajuizada ação cível para reparação de danos ambientais contra os herdeiros ou o espólio. É que a obrigação de recuperar o dano ambiental não é personalíssima, possuindo caráter compensatório em prol da coletividade, e não meramente sancionador, conforme esclarece o art. 5º, inc. XLV, da Constituição Federal/1988. Ou seja, subsiste para os herdeiros o dever de restabelecer o *status quo ante*, nos termos do art. 225, §3º da CF/88.

“No tocante ao dano causado ao meio ambiente, acreditamos que o princípio da reparação integral deva ser retomado em toda a sua amplitude. A reparação, como se viu, naquela idéia de compensação do prejuízo, deve conduzir o meio ambiente e a sociedade a uma situação na medida do possível equivalente à de que seriam beneficiários se o dano não tivesse sido causado.”(MIRRA, Álvaro Luiz Valery, *Ação Civil Pública e reparação do dano ao meio ambiente*, 2ª ed., 2004, São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, p. 303).

Ex positis, morto o Autuado antes de tornada irrecorrível a multa apontada no AI, extinta está a punibilidade no que tange à conduta descrita no auto.

- *Óbito do autuado depois do trânsito julgado administrativo*³;

Após a notificação do autuado acerca da prolação da decisão irrecurável, está encerrado o processo administrativo e formalmente aplicada a sanção, restando apenas a sua execução. Falecido o infrator, seu patrimônio passa a responder pela dívida, que poderá ser cobrada dos herdeiros ou do espólio.

O art. 1.997 do Código Civil regulamenta a questão estabelecendo que os herdeiros do falecido paguem a dívida deixada, mas fazendo uso da herança que lhe fora destinada. Desse modo, se a dívida ultrapassar o valor da herança, os herdeiros não precisarão pagar o excedente.

Em regra o pagamento deverá ser feito antes da divisão dos bens, porém, caso a partilha já tenha sido consumada, a quantia devida poderá ser adimplida por todos ou apenas um herdeiro, que resguarda o direito de exigir dos demais o que exceder a sua cota.

“Art. 1.997. A herança responde pelo pagamento das dívidas do falecido; mas, feita a partilha, só respondem os herdeiros, cada qual em proporção da parte que na herança lhe coube.”

Também a obrigação de prestação de serviço consignada em Termo de Compromisso celebrado entre o órgão ambiental e o autuado é transmissível (no caso de conversão de multa em prestação de serviços). Se o autuado ou seus herdeiros não cumprirem a obrigação de reparar o dano ambiental, a multa será cobrada em Juízo. Então, os herdeiros podem optar por cumprir as obrigações constantes do Termo de Compromisso ou pagar a multa correspondente. Assim o Superior Tribunal de Justiça:

O pagamento da multa, por outro lado, não tem o condão de remir a obrigação de reparar os danos.

Antes de concluirmos, cabem algumas considerações relativas à firma individual.

Doutrina e jurisprudência sedimentaram ao longo do tempo que a empresa individual não se reveste de personalidade jurídica. O seu titular atua em nome próprio e por sua conta e risco; Seus bens particulares respondem pelas obrigações contraídas, inexistindo separação de patrimônio.

³ Trânsito em julgado administrativo significa que a situação do infrator frente à Administração restou consolidada, ou seja, que na via administrativa tornou-se inalterável a última decisão prolatada nos autos, excetuando a hipótese de revisão dos atos administrativos pela própria Administração (autotutela). Ocorre com a ciência do autuado acerca da decisão irrecurável ou quando o mesmo deixa transcorrer o prazo sem interpor recurso.

Não há distinção entre a pessoa *física* e a *jurídica*, pelo simples motivo de estarem acompanhadas de CPF e CNPJ, respectivamente. O patrimônio é comum a ambas as figuras, pois se confunde. A empresa individual não tem personalidade jurídica própria e independente da de seu titular, tratando-se de uma única pessoa.

A empresa individual é mera ficção jurídica, respondendo seu representante legal, com seus bens, por todos os atos praticados. A firma individual é equiparada à pessoa jurídica tão-somente para fins tributários. A Jurisprudência é firme neste sentido. Segue ementa de julgado do Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FALÊNCIA. COMERCIANTE DE FIRMA INDIVIDUAL. PESSOA FÍSICA. PERSONALIDADE JURÍDICA. AUSÊNCIA DE DISTINÇÃO. FALECIMENTO. SUCESSÃO. LEGITIMIDADE. RECURSO INTERPOSTO POR HERDEIROS. CABIMENTO.

1. **O comerciante de firma individual não possui personalidade jurídica distinta da que detém a pessoa física. Precedentes:** REsp n. 7.223-CE, relator Ministro Athos Carneiro, DJ de 2.9.1991 REsp n.102.539-RS, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, DJ de 16.12.1996.

2. Com o óbito do comerciante no curso de processo falimentar, suspende-se o feito, por força do art. 265, inciso I e § 1º, do CPC, para que ocorra sua substituição pelo seu espólio ou pelos seus sucessores, possibilitando aos herdeiros que, na condição de representantes do de cujus, prossigam no polo passivo da demanda em curso, até a inauguração da inventariança, e adotem as medidas cabíveis, inclusive recursais.

3. Recurso especial provido.

DECISÃO

SEBASTIÃO RODRIGUES DE SOUZA - SUCESSÃO, representado por ADILSON RODRIGUES DE SOUZA e OUTROS, interpõe recurso especial com fulcro no art. 105, III, alíneas 'a' e 'c', da Constituição Federal em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado Rio Grande do Sul.

Consoante agravo de instrumento formulado contra decisão que, nos autos de processo falimentar ajuizado por Indústria e Comércio de Calçados Suzana Santos Ltda., decretou a quebra da firma individual de Sebastião R. de Souza - ME, a parte ora recorrente, alegando a extinção da firma individual em razão de ter ocorrido o falecimento do de cujus em data anterior à falência da empresa, pretendeu que a sucessão deveria ter sido chamada à lide.

Em apreciação do recurso, a Segunda Câmara Especial Cível do Tribunal a quo proferiu decisão com a seguinte ementa:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. FALÊNCIA. FIRMA INDIVIDUAL. FALECIMENTO DO PROPRIETÁRIO. RECURSO INTERPOSTO POR SUA SUCESSÃO. ILEGITIMIDADE.

Agravo de instrumento não conhecido" (fl. 91).

Opostos embargos de declaração sob o enfoque de ocorrência de contradição, o recurso foi desacolhido por não se destinar ao reexame da matéria e reforma do julgado.

Nas razões do especial, alega-se violação dos arts. 12, inciso V, e 43 do Código de Processo Civil e divergência do acórdão recorrido em relação à interpretação dada ao caso sub judice por outro Tribunal.

Sem a apresentação das contra-razões, o apelo extremo foi admitido na origem, oportunidade que se concedeu o benefício da assistência judiciária gratuita.

Com o parecer do Ministério Público Federal pelo provimento do apelo especial (fls. 130/135), o processo foi atribuído a minha relatoria em 5.11.2007.

É o relatório. Decido.

Os argumentos alinhados pela postulante, Sucessão de Sebastião Rodrigues de Souza, assentam-se nesses termos:

"7. O falecimento de Sebastião Rodrigues de Souza, comerciante individual conforme documentos de fls. 39, comprova a legitimidade da ora recorrente para interpor o Agravo de Instrumento, que restou indevidamente não conhecido, e, cuja análise inicial, demonstrou a verossimilhança das alegações da recorrente, conforme liminar concedida, para suspender a declaração de falência, antes decretada.

8. Eméritos julgadores, conforme exposição, no caso, sucinta por versar em questão unicamente de direito, a capacidade ativa para interpor recurso de Agravo de Instrumento é da ora recorrente, representa a sucessão por todos os filhos do 'de cujus'.

9. Outro não é o entendimento nos demais Tribunais, no sentido de que **o comerciante individual não possui personalidade jurídica distinta de seu proprietário**, sendo, que, no caso de seu falecimento, no curso do processo, dar-se-á a substituição pelo espólio ou pelo seus sucessores, conforme art. 43, do CPC."

É importante extrair do voto condutor do acórdão, proferido em sede de agravo, o seguinte trecho: "Sendo certo que a firma individual, que tem personalidade jurídica própria, não se confunde com o seu proprietário, não possui legitimidade a Sucessão deste para interpor este recurso, que, por este motivo, não é conhecido" (fl. 94).

À vista das razões de decidir acima reproduzidas, e já visualizando o dissídio exposto, tenho que o conhecimento do recurso se impõe, por restar devidamente demonstrado que se apresentam divergentes dos juízos de valor sob os

quais se fundam os acórdãos paradigmas, em nítida convergência à conclusão de que o comerciante de firma individual se confunde com a pessoa física.

A partir daí, há também que prevalecer a tese recursal ora defendida, por encontrar amparo na orientação adotada neste Tribunal, admitindo que **"o comerciante em nome individual não assume personalidade jurídica distinta daquela que possui como cidadão."** (REsp n. 7.223-CE, Quarta Turma, relator Ministro Athos Carneiro, DJde 2.9.1991.)

Ou, ainda, que **"não é correto atribuir-se ao comerciante individual personalidade jurídica diferente daquela que se reconhece a pessoa física."** (REsp n. 102.539-RS, Primeira Turma, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, DJ de 16.12.1996.)

Como bem se pode constatar das transcrições anteriores, e considerando a interpretação que cabe ser dada aos arts. 12 e 43 do Diploma Processual, avulta-se de modo incontestado a densa razoabilidade da tese veiculada no especial em prol do reconhecimento de postar-se a sucessão legitimamente apta para ingressar na demanda noticiada nestes autos.

Ora, se o comerciante de firma individual não possui personalidade jurídica distinta da que detém a pessoa física, com o óbito daquele no curso de processo falimentar, suspende-se o feito, por força do art. 265, inciso I e § 1º, do CPC, para que ocorra sua substituição pelo seu espólio ou pelos seus sucessores, possibilitando aos herdeiros que, na condição de representantes do de cujus, prossigam no polo passivo da demanda em curso, até a inauguração da inventariança, e adotem as medidas cabíveis, inclusive recursais.

Corroborando esse posicionamento, dou destaque ao precedente abaixo:

"MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMAÇÃO DOS HERDEIROS POR DIREITO TRANSMISSÍVEL, ATÉ A NOMEAÇÃO DO INVENTARIANTE. EXTINÇÃO PREMATURA DO PROCESSO.

1. A firma individual do de cujus engendra relações jurídicas transmissíveis aos herdeiros pelo direito de saisine, inclusive o 'fundo de comércio'. Consequentemente, a esse direito correspondem as ações que o asseguram, inclusive aquela tendente a propiciar a continuação legalizada dos negócios do defunto, o que se verifica na prática.

2. Sob essa ótica, inegável o direito líquido e certo dos herdeiros insurgirem-se, via mandamental, contra o ato que a pretexto de exigir exações em mora, determinou o cancelamento da inscrição estadual da firma, em confronto com a ratio das súmulas 70, do STJ, 323 e 547, do STF.

3. Os herdeiros são partes legítimas para pleitearem direitos transmissíveis, pelo de cujus, até que, inaugurado o inventário, um deles assumia a inventariança.

4. Ressoa injusto que o direito fique relegado à deriva, por força de mera formalidade, havendo titulares aos quais correspondem, meios judiciais de tutela dos direitos transmissíveis mortis causa.

5. O inventário não formalizado implica a nomeação, pelo julgador, de um administrador provisório, nos termos do art. 985, do CPC, máxime porque inaugurado o processo há substituição pelo inventariante, permitindo-se aos herdeiros assistirem ao representante do espólio, na forma do art. 54, do CPC.

6. Recurso provido." (RMS n. 15.377-RN, Primeira Turma, relator Ministro Luiz Fux, DJ de 16.2.2004.)

Ante o exposto, conheço do recurso especial e dou-lhe provimento para pronunciar a legitimidade da sucessão, determinando a remessa dos autos à instância ordinária com vista a prosseguir no exame do agravo de instrumento.

Publique-se.

Brasília, 1º de julho de 2009.

[REsp.586731RS - Rel.Min.JOÃO OTÁVIO DE NORONHA - Public.12.08.2009⁴]

Destarte, a despeito de lançado o CNPJ no AI, o auto e o processo correm contra a pessoa física e, em caso de óbito desta, em face dos seus herdeiros.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, tem-se que, ocorrendo a morte do autuado antes do trânsito em julgado da decisão administrativa, deve o procedimento apuratório ser extinto e arquivado, sem que a obrigação de pagar a multa seja transmitida aos herdeiros. Doutra banda, se o óbito ocorre depois de formada a coisa julgada, estará constituído o crédito do IBAMA, podendo a dívida ser cobrada dos herdeiros ou do espólio.

Em qualquer caso, porém, devem ser adotadas medidas em face dos herdeiros objetivando a reparação do dano ambiental.

No caso de embargo/interdição, a extinção da punibilidade em decorrência do óbito não implica em revogação automática da restrição imposta pela autoridade ambiental, mormente em se tratando de medida acautelatória. Cabe à autoridade julgadora decidir pela manutenção ou não dos termos.

⁴ *In*

http://www.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=personalidade+e+jur%EDdica+e+pessoa+e+f%EDsica+e+firma+adj+individual&b=DTXT