

**NATUREZA JURÍDICA DA
RESPONSABILIDADE POR
INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA
AMBIENTAL**

Eduardo Alexandre Frezza¹

Pilar Carolina Villar²

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar a natureza jurídica da responsabilidade por infrações administrativas ambientais, haja vista que não existe consenso doutrinário e jurisprudencial sobre a questão, resultando em decisões em sede de processos administrativos e judiciais muitas vezes diametralmente opostas. Inicialmente serão apresentados os conceitos e as particularidades sobre a responsabilidade administrativa ambiental e o poder de polícia, haja vista que as infrações administrativas ambientais são, pelo menos num primeiro momento, apuradas e processadas por agentes estatais revestidas do referido poder. Posteriormente serão demonstrados os argumentos da corrente doutrinária que defende que a responsabilidade administrativa por infrações de caráter ambiental é objetiva, ou seja, independe da verificação dos elementos subjetivos, bem como daquela que afirma que a responsabilização administrativa será sempre de natureza subjetiva. Por fim, após a conjugação de ambas as correntes, o trabalho apresentará uma conclusão sobre qual a natureza jurídica da responsabilidade por ilícitos ambientais.

Palavras-chave: Direito Ambiental, Infração Administrativa, Natureza Jurídica,

Responsabilidade Subjetiva,
Responsabilidade Objetiva.

ABSTRACT: The present study aims to analyze the legal nature of the liability for administrative environmental infraction, since there is neither legal literature nor precedent consensus about the theme. First, concepts and features about the administrative environmental liability and the environmental police power will be presented. Subsequently, the arguments of the legal literature understandings that defend that the administrative liability for environmental violation is the strict liability will be demonstrated, as well as the ones that assure that the administrative responsibility is always the subjective liability. Finally, after the combination of both understandings, the study will present a conclusion on which is the legal nature of the liability for environmental infraction.

Keywords: Environmental Law, Administrative Infraction, Legal Nature, Subjective Liability, Strict Liability.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil estabeleceu a tríplex responsabilização por danos ao meio ambiente, quando estipulou no parágrafo terceiro do artigo 225 que os infratores em matéria ambiental estariam sujeitos às sanções penais, administrativas e obrigados a reparar o dano.

Diferentemente do que ocorre nas esferas civil e penal, onde praticamente não se discute a

¹ Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Bauru – ITE, MBA em Finanças Corporativas pela FECAP e Pós-graduado em Direito Empresarial pela FGV. Advogado no Grupo Zilor Energia e Alimentos desde 2011, onde atua nas diversas áreas do Direito, com ênfase no Direito Ambiental, Imobiliário e Contratual.

² Professora do Instituto do Mar da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Franca – FDF. Mestra e doutora em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-doutoranda do Instituto de Geociências da USP.

natureza jurídica, falta consenso doutrinário ou jurisprudencial acerca da responsabilização na esfera administrativa por infrações relacionadas ao meio ambiente. As correntes existentes nesse assunto variam entre dois extremos: de um lado alguns doutrinadores e parte da jurisprudência pregam que a responsabilização administrativa ambiental é sempre objetiva, e do outro lado alguns autores e julgadores defendem que é necessário verificar o elemento subjetivo para imputar responsabilidade por infrações administrativas ambientais. Essa variante de interpretações gera decisões em processos administrativos e judiciais, muitas vezes, diametralmente opostas, em situações análogas, causando insegurança jurídica.

Dito isso, o objetivo deste artigo é verificar se a responsabilidade por infrações administrativas relacionadas ao meio ambiente é objetiva ou subjetiva. O texto discorre sobre o conceito de poder de polícia ambiental, as características e natureza jurídica das infrações administrativas ambientais, incluindo as diversas posições doutrinárias e jurisprudências sobre o tema.

1 - Poder de polícia ambiental

A responsabilização administrativa ambiental resulta do exercício do Poder de Polícia estatal, mediante o processamento das condutas dos Administrados contrárias ao ordenamento administrativo protetivo ao Meio Ambiente. O Poder de Polícia, ainda de forma genérica, foi previsto no artigo 78 da Lei Federal n.º 5.172/66

(Código Tributário Nacional) e consiste na atividade estatal que regula a prática de atos comissivos e omissivos do Administrado, a fim de priorizar o interesse público. Nas palavras de Édis Milaré (2015, p. 341), “é prerrogativa da Administração Pública, que legitima a intervenção na esfera jurídica do particular em defesa de interesses maiores relevantes para a coletividade, e desde que fundado em lei anterior que discipline e defina seus contornos”.

O Poder de Polícia se manifesta em três vertentes: a preventiva, a fiscalizatória e a punitiva. Na de caráter preventiva, o Estado atua de forma a disciplinar as atividades dos Administrados. Na fiscalizatória, promove inspeções no intuito de verificar eventual desrespeito à legislação (MELO, 2006). Na punitiva, se manifesta através do exercício do *jus puniendi*, aplicando sanções previamente previstas em lei. Seus atributos seriam a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade (FREITAS; FREITAS, 2014).

A discricionariedade é a antítese de ato vinculado. Enquanto este último traduz a obrigatoriedade do titular do Poder de Polícia em praticar os seus atos em estrita observância dos limites e nos exatos contornos da legislação, a discricionariedade permite que, não havendo limitação legal ou existindo autorização da norma para tanto, sejam praticados alguns atos com maior grau de escolha, observando-se a oportunidade e a conveniência na prática do ato administrativo (FREITAS; FREITAS, 2014).

A autoexecutoriedade refere-se ao direito de agir sem a necessidade de suporte judicial. Aplica-se quando a autoridade ambiental se depara com situações cujo grau de lesão ao meio ambiente é tão grande ou veloz, que não há tempo para se socorrer ao Poder Judiciário, a fim de promover a eficaz preservação ambiental (FREITAS; FREITAS, 2014).

A coercibilidade confere ao agente estatal a capacidade e a competência para obrigar o cumprimento das medidas pertinentes a cada caso. Não se pode confundi-la com a arbitrariedade. A validade da coerção se condiciona a que a infração esteja prevista como tal em uma norma e o seu exercício deve ser proporcional à conduta infratora.

1.1 - Competência e Poder de Polícia Ambiental

Segundo Marcelo Abelha Rodrigues (2015), a competência para o exercício do Poder de Polícia, também chamada de competência material, pressupõe a participação de todos os entes federativos. Nesse caso, diferentemente do que fez em relação à competência para legislar, que adotou o regime do tipo concorrente, o legislador constituinte determinou a competência comum para fiscalizar e implementar as políticas relacionadas ao meio ambiente (art. 23 da Constituição Federal). Por isso, qualquer dos entes federativos pode, em pé de igualdade com os demais, fiscalizar e implementar políticas ambientais (MACHADO, 2016).

Além do que dispõe a Constituição Federal, a União editou a Lei Complementar n.º 140/11, com o objetivo de evitar que o exercício da competência comum causasse a sobreposição de atuação dos entes federativos. Para tanto, atribuiu expressamente a cada ente estatal a competência para fiscalizar, lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos relacionados às atividades que lhe competem licenciar, o que foi denominado por Édís Milaré (2015, p. 211) como a “preponderância dos interesses e/ou das competências privativas de cada entidade”.

A Lei Complementar n.º 140/11 respeitou o espírito constitucional ao possibilitar a fiscalização do meio ambiente, de forma comum, porém, determinou que na hipótese de pluralidade de fiscalizações ou aplicações de penalidade, prevaleça aquela praticada pelo ente responsável pelo licenciamento da atividade (vide artigos 7º, XIII, 8º, XIII, 9º XIII, artigos 10 e 17, §3º), evitando, assim, a ocorrência de *bis in idem*.

2 - Infração administrativa ambiental

Na legislação brasileira, o tema relacionado às infrações administrativas ambientais foi inicialmente abordado no texto da Lei Federal n.º 6.938/81. O artigo 14 apresentava um rol com algumas penalidades pelo descumprimento de medidas protetivas do ambiente. Contudo, a definição legal de infração

administrativa foi apresentada no artigo 70³ da Lei Federal n.º 9.605/1998, também conhecida como “*Lei de Crimes Ambientais*”.

Ao analisar a definição legal de infração administrativa ambiental, constata-se que o legislador adotou o Princípio da Legalidade ao determinar que o ilícito administrativo é o desrespeito a uma regra jurídica. Por isso, Alvaro Lazzarini (1998) afirma que a conduta só será considerada como infração administrativa se assim for anteriormente classificada por uma norma. Além disso, o legislador a definiu como um tipo infracional aberto, já que não determinou no próprio artigo da Lei Federal n.º 9.605/98, de modo completo, qual seria a conduta delituosa, deixando espaço para que normas especiais o fizessem.

A doutrina é praticamente unânime em admitir que as infrações administrativas podem ser determinadas por lei em sentido amplo, tais como os Decretos e as Resoluções, uma vez que se utilizou o termo regra jurídica ao invés de Lei. Como explica Paciomik (2007, p. 112 e 113 apud MILARÉ, 2015, p. 365), as obrigações ambientais “devem estar previstas em lei, mas podem e serão regulamentadas em atos administrativos normativos”.

Na prática, é o que se verifica, na medida em que a própria União, os Estados membros, Municípios e Distrito Federal trataram de especificar, de acordo com os interesses de cada

um deles, diversos tipos de infrações administrativas. São exemplos o Decreto Federal n.º 6.514/08, no âmbito da União, e a Resolução da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo n.º 48/14, de abrangência estadual.

2.1 - Sanção administrativa

Sanção administrativa é a penalidade aplicada pelo representante da Administração Pública, revestido do Poder de Polícia, contra o Administrado que pratica a conduta descrita em norma como infração administrativa. É ela quem confere efetividade à proteção ambiental, posto que impõe consequências ao descumprimento da norma. Conforme ensina Carlos Ari Sunfeld (1987, p. 100 apud SCHMITT, 2016, p. 27):

A finalidade do ato sancionador ao infrator é sempre a de impor uma consequência desfavorável ao infrator, seja para castigá-lo, hipótese em que assume certo tom didático em relação a ele e terceiros, seja para permitir sua recuperação, seja para ressarcir o lesado do prejuízo que lhe foi causado pelo fato sancionado.

Releva anotar que a sanção administrativa, por estar intimamente ligada à própria infração administrativa, da qual é consequência, também deve estar prevista em lei. Lazzarini (1997, p. 7) afirma que a ela se aplicaria analogicamente o princípio da reserva legal do Direito Penal, portanto

³ 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.

“não se pode aplicar, em consequência, sanção administrativa ambiental que não esteja catalogada na lei anterior à ocorrência do ilícito administrativo de natureza ambiental”.

As modalidades de sanções administrativas por ilícitos ambientais estão descritas no artigo 14 da Lei Federal n.º 6.938/81 e no artigo 72 da Lei Federal n.º 9.605/98, sendo elas advertência, multa simples, multa diária, perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, perda ou suspensão em linhas de financiamento em estabelecimentos de crédito oficiais, apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra e atividade, demolição de obra e suspensão parcial ou total de atividades.

3 - A natureza jurídica da responsabilidade nas infrações administrativas ambientais

A Constituição Federal, embora tenha previsto de forma expressa as três esferas de responsabilização ambiental, não se aprofundou no que se refere à natureza jurídica de cada uma delas. No campo da legislação infraconstitucional, a primeira norma a tratar dessa particularidade foi a Lei Federal n.º 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente).

Contudo, embora tenha apresentado um avanço nesse assunto, em princípio o fez apenas em relação à obrigação de reparar ou indenizar o meio ambiente, atribuindo-lhe expressamente a natureza objetiva, ao dispensar, no parágrafo primeiro do artigo 14, a existência de culpa para ensejar o dever de reparar ou indenizar o Meio Ambiente. Quanto à natureza jurídica da responsabilidade administrativa, nada determinou.

Já no final de década de 1990, foi editada a Lei Federal n.º 9.605/98, conhecida como Lei de Crimes Ambientais. Entretanto, em que pese ela tenha promovido um novo avanço na legislação relacionada ao meio ambiente, pois pela primeira vez uma lei definiu o que seria infração administrativa ambiental, ela também não se referiu, pelo menos expressamente, sobre a sua natureza jurídica.

Ante a ausência de definição legal, a doutrina se encarregou de tentar definir a natureza jurídica da responsabilidade administrativa por ilícitos ambientais, dividindo-se entre aqueles que entendem que ela é objetiva e autores que afirmam que ela seria subjetiva.

3.1 - Os fundamentos que justificariam a responsabilidade objetiva por infrações administrativas ambientais

A responsabilidade objetiva é aquela que dispensa a verificação do elemento subjetivo (dolo ou culpa em sentido estrito) para a sua imputação. Basta que seja verificado o nexo de causalidade

entre a conduta e o resultado. Existem alguns fundamentos doutrinários que justificariam essa modalidade de responsabilização para as infrações administrativas ambientais, consoante passa-se a expor:

3.1.1 - A teoria de que toda e qualquer responsabilidade ambiental seria objetiva em razão do que dispõe a Lei Federal n.º 6.938/81

A ausência de previsão legal específica sobre a natureza jurídica da responsabilidade administrativa levou alguns doutrinadores a entender que ela seria objetiva em todo o Direito Ambiental. Segundo Eduardo Fortunato Bim (2010, p. 35), “a origem desse pensamento reside na Lei 6.938/81 (art. 14, §1º) e na Constituição Federal (art. 225, §3º), que, para parte da doutrina e jurisprudência, instituíram a responsabilidade objetiva, inclusive em matéria de direito administrativo sancionador”.

Não são raras as decisões judiciais nesse sentido, conforme pode ser visto na ementa do acórdão do julgamento da Apelação Cível 2007.36.00.018285-4, realizado pela Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região (2013):

ADMINISTRATIVO. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). DESMATAMENTO DE ÁREA FLORESTAL NA AMAZÔNIA LEGAL. INFRAÇÃO AMBIENTAL CONFIGURADA. COMINAÇÃO DE MULTA.

ALEGADA ILEGALIDADE. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. SENTENÇA DENEGATÓRIA MANTIDA. 1. Constitui infração ambiental, que independe da verificação de culpa, dada a natureza objetiva da responsabilidade ambiental (§ 1º do art. 14 da Lei n. 6.938/1981), a realização de obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização do órgão ambiental competente, na forma do disposto no art. 60 da Lei n. 9.605/1998, combinado com o art. 10 da Lei n. 6.938/1981 e art. 66 do Decreto n. 6.514/2008. 2. [...] Apelação desprovida.

Paulo Affonso Leme Machado (2016, p. 377) defende que a Lei Federal n.º 9.605/98, ao exigir a negligência ou o dolo para a aplicação da pena de multa apenas no parágrafo terceiro do artigo 72, teria se desviado do que para ele é o sistema de responsabilidade objetiva da Lei Federal n.º 6.938/81. Esse mesmo entendimento foi adotado por Antônio F. G. Beltrão (2009, p. 215 apud ANDRADE, 2014, p. 92), que defende que a exigência do elemento subjetivo ocorre apenas no caso de multa simples.

3.1.2 - A tese de que a Lei Federal n.º 9.605/98 teria definido que a natureza da infração administrativa ambiental é objetiva

Para alguns doutrinadores, tais como Paulo Affonso Leme Machado, Vladimir Passos de Freitas, Joel Ilan Paciornik, Theo Marés, Flávio Dino e Nicolao Dino Neto, a natureza jurídica objetiva da responsabilização por infrações

administrativas ambientais teria sido determinada na Lei de Crimes Ambientais.

Édis Milaré (2015, p. 348), embora não a adote, explica que essa corrente, defendida por Hely Lopes Meirelles, prega que a Lei de Crimes Ambientais não condicionou a prática dos atos definidos por ela como infrações administrativas a uma voluntariedade. Por isso teria feito clara opção pela natureza objetiva dos ilícitos administrativos ambientais:

Quando a Lei 9.605/98 se referiu à infração administrativa como toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, não a condicionando a uma voluntariedade do sujeito que as violou, acabou por estabelecer, como regra geral, a teoria da responsabilidade objetiva no âmbito administrativo ambiental.

Já para Paulo Affonso Leme Machado (2016, p. 376), o legislador, ao apresentar no artigo 72 o rol de punições possíveis por ilícitos na seara administrativa, fez expressa ressalva para exigir a presença de negligência ou dolo (elementos subjetivos) apenas para a aplicação da penalidade de multa simples. Nos demais casos, restou silente, o que, a *contrário sensu* denotaria a sua evidente intenção em determinar a responsabilidade administrativa ambiental objetiva para todas as outras situações. Dessa mesma forma entendem Vladimir Passos de Freitas e Mariana Almeida Passos de Freitas (2014, p. 111), que defendem a responsabilidade objetiva como regra geral, e a

culpa é exceção que só se aplicaria no caso de multa simples.

3.1.3 - A possibilidade de se utilizar o Princípio *In Dubio Pro Natura* como alicerce da Responsabilidade Objetiva Administrativa

A ausência de previsão expressa da natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental pode ser entendida como uma lacuna da lei, que deve ser superada mediante as regras do Direito brasileiro. Para esses casos, o artigo 4º do Decreto Federal n.º 4.657/42⁴ (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) determina que o intérprete da lei deve utilizar alguns instrumentos de interpretação, dentre os quais se destaca a aplicação dos princípios.

No Direito Ambiental destaca-se o Princípio do *In Dubio Pro Natura* ou Princípio do *In Dubio Pro Natureza*. Segundo esse princípio, a exegese jurídica na seara ambiental deve ser sempre a mais benéfica ao Meio Ambiente. Portanto, para Paulo José Leite Farias (1999, p. 356), “o princípio *in dubio pro natura* deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isto significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente”. Nesse sentido, existem decisões na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme se verifica no trecho do voto do Ministro

⁴ Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Herman Benjamin, nos autos do Recurso Especial 1.328.753-MG (2013):

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. CUMULAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES DE RECOMPOSIÇÃO DO MEIO AMBIENTE E DE COMPENSAÇÃO POR DANO MORAL COLETIVO. (...) ao se aplicar a lei, deve-se atender “aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”, cujo corolário é a constatação de que, **em caso de dúvida ou outra anomalia técnico-redacional, a norma ambiental demanda interpretação e integração de acordo com o princípio hermenêutico in dubio pro natura**, haja vista que toda a legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos há sempre de ser compreendida da maneira que lhes seja mais proveitosa e melhor possa viabilizar, na perspectiva dos resultados práticos, a prestação jurisdicional e a *ratio essendi* da norma.(grifos nossos)

Assim, havendo uma lacuna na legislação nacional sobre a natureza jurídica da responsabilidade por infrações administrativas, num contexto de máxima proteção ambiental na lei brasileira, o Princípio do *In Dubio Pro Natura* poderia ser alegado em defesa da teoria da responsabilidade objetiva por ilícitos administrativos ambientais.

3.1.4 - A responsabilidade objetiva em matéria administrativa ambiental comparada à responsabilidade objetiva de reparação ou indenização por dano ao meio ambiente

Em se admitindo como correta a tese de que a responsabilidade por infrações administrativas ambientais seja objetiva, a sistemática de responsabilização nessa seara não seria idêntica ao regramento da responsabilidade sem culpa da esfera civil.

José Afonso da Silva (2003) e Marcelo Abelha Rodrigues (2002) entendem que a responsabilidade civil, por ter o intuito reparatório ou indenizatório, visando a máxima restituição da natureza ao *status quo ante bellum*, é escorada na Teoria do Risco Integral. De acordo com essa tese, aquele que exerce atividade capaz de causar dano ambiental, desde logo assume o risco por qualquer infortúnio. Por isso, deve arcar com o ônus reparatório, em qualquer situação em que houver nexos de causalidade entre a sua conduta ou atividade e o dano ao Meio Ambiente.

No caso da responsabilidade administrativa, o entendimento majoritário é diferente. Nessa esfera de responsabilização, o que se busca não é a reparação de um dano ambiental. Pelo contrário, tenta-se evitar a prática de condutas potencialmente geradoras de prejuízo ao meio ambiente, mediante a previsão de penalidades a quem o fizer. Em outras palavras, o foco principal da responsabilidade administrativa é a conduta e por isso não haveria sentido a aplicação da teoria do risco integral nessa seara, haja vista a possibilidade de imputação de sanção em razão de uma conduta involuntária ou praticada por outra pessoa. Nesses casos, a punição não cumpriria a sua função

primordial, que seria desestimular a prática de atos proibidos.

Portanto, em se admitindo que a responsabilidade administrativa ambiental é objetiva, ela deve ser fundamentada na Teoria do Risco Criado, que, diferente da Teoria do Risco Integral, admite as excludentes de responsabilização. Dentre os autores que rechaçam a aplicação da Teoria do Risco Integral na esfera administrativa, encontra-se Édis Milaré (2015, p. 361), para quem “a responsabilidade administrativa pode ser afastada, regra geral, quando se configurar uma hipótese de força maior, caso fortuito ou fato de terceiro”.

3.2 - A responsabilidade subjetiva por infrações administrativas ambientais e sua fundamentação

A responsabilidade subjetiva tem como pressuposto a prática de conduta infracional revestida de elemento subjetivo. Assim, diferentemente da responsabilidade objetiva, não basta que se verifique o nexo de causa entre a conduta e o resultado indesejado para que o autor da conduta seja responsabilizado. Ela deve ser praticada com dolo, negligência, imprudência ou imperícia. Os julgamentos no Superior Tribunal de Justiça têm apontado nessa direção, como demonstra o julgamento do Recurso Especial n.º 1401500 (2016):

PROCESSUAL CIVIL.
AMBIENTAL. EXPLOSÃO DE
NAVIO NA BAÍA DE

PARANAGUÁ (NAVIO "VICUNA").
VAZAMENTO DE METANOL E
ÓLEOS COMBUSTÍVEIS.
OCORRÊNCIA DE GRAVES
DANOS AMBIENTAIS.
AUTUAÇÃO PELO INSTITUTO
AMBIENTAL DO PARANÁ (IAP)
DA EMPRESA QUE IMPORTOU O
PRODUTO "METANOL". ART. 535
DO CPC. VIOLAÇÃO.
OCORRÊNCIA. EMBARGOS DE
DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE
MANIFESTAÇÃO PELO
TRIBUNAL A QUO. QUESTÃO
RELEVANTE PARA A SOLUÇÃO
DA LIDE. 1. Tratam os presentes autos de: a) em 2004 a empresa ora recorrente celebrou contrato internacional de importação de certa quantidade da substância química metanol com a empresa Methanexchile Limited. O produto foi transportado pelo navio Vicuna até o Porto de Paranaguá, e o desembarque começou a ser feito no píer da Cattalini Terminais Marítimos Ltda., quando ocorreram duas explosões no interior da embarcação, as quais provocaram incêndio de grandes proporções e resultaram em danos ambientais ocasionados pelo derrame de óleos e metanol nas águas da Baía de Paranaguá; b) em razão do acidente, o Instituto recorrido autuou e multa a empresa recorrente no valor de R\$ 12.351.500,00 (doze milhões, trezentos e cinquenta e um mil e quinhentos reais) por meio do Auto de Infração 55.908; c) o Tribunal de origem consignou que "a responsabilidade do poluidor por danos ao meio ambiente é objetiva e decorre do risco gerado pela atividade potencialmente nociva ao bem ambiental. Nesses termos, tal responsabilidade independe de culpa, admitindo-se como responsável mesmo aquele que auferir indiretamente lucro com o risco criado" e que "o artigo 25, § 1º, VI, da Lei 9.966/2000 estabelece expressamente a responsabilidade do 'proprietário da carga' quanto ao derramamento de efluentes no transporte marítimo", mantendo a Sentença e desprovendo o recurso de Apelação. 2. A insurgente opôs Embargos de Declaração com intuito de provocar a

manifestação sobre o fato de que os presentes autos não tratam de responsabilidade ambiental civil, que seria objetiva, mas sim de responsabilidade ambiental administrativa, que exige a demonstração de culpa ante sua natureza subjetiva. Entretanto, não houve manifestação expressa quanto ao pedido da recorrente.

3. Cabe esclarecer que, no Direito brasileiro e de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, proprietário ou administrador da área degradada, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura e do favor debilis. 4. Todavia, os presentes autos tratam de questão diversa, a saber a natureza da responsabilidade administrativa ambiental, bem como a demonstração de existência ou não de culpa, já que a controvérsia é referente ao cabimento ou não de multa administrativa. 5. Sendo assim, o STJ possui jurisprudência no sentido de que, **"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. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 7.10.2015). 6. **"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 (...)**

São diversos os fundamentos que amparam a teoria da responsabilidade administrativa ambiental subjetiva, conforme se relatam abaixo:

3.2.1 - A mens legis: qual seria a intenção do legislador e a comparação entre os interesses albergados pela norma administrativa ambiental e pela obrigação de reparar ou indenizar na esfera civil

A comparação entre as esferas de responsabilização administrativa e civil ambiental, bem como os seus fundamentos, fornecem subsídios importantes para a consecução do objeto deste trabalho. Para tanto, é importante firmar alguns conceitos. Primeiramente, o de que a responsabilidade objetiva por dano ambiental na esfera civil se traduz na obrigação do poluidor responder pela completa reparação ou indenização por dano ambiental, independentemente de agir com culpa ou dolo.

Também é fato que, em razão da conjugação da natureza objetiva da responsabilidade civil com a Teoria do Risco Integral, muitas vezes o poluidor indireto é instado a promover a reparação ambiental ou indenizar pelo dano, mesmo não tendo praticado qualquer conduta ilícita. É que o dever de reparar ou indenizar por dano ambiental independe inclusive da ilicitude do ato. Não são raras as vezes que pessoas são obrigadas a reparar o dano oriundo de atividade licenciada, ou seja, lícita, que por motivos

alheios à sua vontade e apesar de todos os seus cuidados, resultou em dano ao Meio Ambiente.

Em todos esses casos, é evidente que a natureza objetiva da responsabilidade civil se justifica em razão do escopo principal dessa esfera de responsabilização, qual seja o intento precípua de reparar, o de reverter ou indenizar por dano já ocorrido. O que se pretende nessa esfera é a resolução de um problema existente, o que justifica a responsabilização objetiva. Entretanto, no caso das infrações administrativas ambientais, o foco do legislador não estava voltado à remediação de qualquer situação, mas sim nas próprias condutas dos administrados.

A previsão e aplicação de penalidades em razão da prática de ações indesejadas evidencia o escopo das infrações administrativas: atuar de forma preventiva e evitar a ocorrência de danos ambientais. Portanto, se considerada a intenção do legislador, inexistiria lógica em admitir responsabilização objetiva por infrações administrativas ambientais. A punição independentemente do elemento subjetivo, por desconsiderar a vontade do infrator, não causaria o efeito desejado pelo legislador, qual seja o de desestimular a prática de ilícitos ambientais, o que justificaria a necessidade da verificação de dolo ou culpa para a aplicação de penalidade por infração administrativa.

3.2.2 - A teoria de que a subjetividade decorre da própria definição legal do sujeito passivo do ilícito administrativo

A legislação ambiental brasileira determinou que os regimes jurídicos de cada uma das esferas de responsabilização são independentes entre si, consoante a redação do parágrafo terceiro do artigo 225 da Constituição Federal. Essa independência entre as esferas não teria sentido se não fosse para cada uma delas, por meio dos seus contornos específicos, tutelar o meio ambiente de forma diferente uma da outra, cada qual de acordo com o seu objetivo.

O legislador teria determinado os sujeitos passivos da responsabilidade civil e da responsabilidade administrativa de forma diferente, com o intuito de estipular a natureza da primeira como objetiva e da segunda como subjetiva. Explica-se: o legislador, ao delinear os parâmetros gerais da Política Nacional do Meio Ambiente, na Lei Federal n.º 6.938/81, determinou no parágrafo primeiro do artigo 14 que o responsável por reparar ou indenizar por danos causados em desfavor do Meio Ambiente é o Poluidor, mesmo que sua conduta não esteja revestida de culpa. Releva anotar que o termo Poluidor foi definido no artigo 3º da mesma Lei como sendo aquele que, mesmo que indiretamente, seja responsável por atividade que cause degradação ambiental.

Assim, restou pacífico na doutrina e jurisprudência que a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva, seja em razão da previsão expressa do citado artigo de lei, seja pela própria definição de poluidor no artigo 3º, que por não necessariamente guardar relação direta com a atividade causadora de degradação ambiental, nem

sempre terá sequer praticado a conduta geradora de dano ambiental. Entretanto, o legislador, quando tratou das infrações administrativas na Lei Federal n.º 9.605/98, denominou o sujeito passivo das condutas ilícitas como Infrator, termo que é muito mais restritivo do que Poluidor.

Infrator é aquele que infringe ou desobedece alguma regra. E só desobedece aquele que, conhecedor da regra, decide agir em contrariedade (dolo) ou assume os riscos de agir com negligência, imprudência ou imperícia e acabar por transgredir o regramento. Logo, não seria razoável impor responsabilidade por infração administrativa ambiental de forma objetiva.

Esse é o entendimento do Procurador Federal Doutor Frederico Paula (2015):

A aplicação das penalidades administrativas, dentre elas a multa, limitam-se aos transgressores. [...]. Veja que o uso de transgressores no caput do artigo 14, comparado à utilização de poluidor no parágrafo primeiro dá a entender que a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que a responsabilidade administrativa, não admitindo esta última que terceiros respondam a título objetivo por dano ambiental praticado por outrem.

Nesse sentido, há decisões do Superior Tribunal de Justiça (2012):

AMBIENTAL RECURSO ESPECIAL. MULTA APLICADA ADMINISTRATIVAMENTE EM RAZÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MULTA COMO PENALIDADE ADMINISTRATIVA, DIFERENTE

DA OBRIGAÇÃO CIVIL DE REPARAR O DANO. 1. Trata-se, na origem, de embargos à execução fiscal ajuizado pelo ora recorrente por figurar no polo passivo de feito executivo levado a cabo pelo Ibama para cobrar multa aplicada por infração ambiental. 2. Explica o recorrente - e faz isto desde a inicial do agravo de instrumento e das razões de apelação que resultou no acórdão ora impugnado - que o crédito executado diz respeito à violação dos arts. 37 do Decreto n. 3.179/99, 50 c/c 25 da Lei n. 9.605/98 e 14 da Lei n. 6.938/81, mas que o auto de infração foi lavrado em face de seu pai, que, à época, era o dono da propriedade. 3. (...). 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. (...). 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). (...) 14. **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 ofensa ambientais praticadas por outrem.** 15. Recurso especial provido.

Assim, tendo em vista que de acordo com a definição legal do sujeito passivo das infrações administrativas, é necessário que a conduta infracional seja transgressora ou desobediente às normas ambientais, estaria evidenciada a natureza subjetiva dos ilícitos administrativos ambientais.

3.2.3 - O direito administrativo sancionador tem a mesma substância do Direito Penal

Outro fundamento que justificaria a subjetividade das infrações administrativas ambientais é a íntima ligação existente entre o Direito Administrativo Sancionador, cujas regras balizam a aplicação de sanções por ilícitos na esfera administrativa, e o Direito Penal. Isso porque a prática de um ilícito administrativo confere ao titular do Poder de Polícia estatal o direito de aplicar uma penalidade ao infrator, de forma semelhante com que a prática de um fato tipificado na legislação como crime enseja ao Poder Judiciário a competência para sancionar em razão de sua conduta criminosa.

Em sede de Direito Ambiental, Eduardo Fortunato Bim (2010, p. 45) explica que “as multas ambientais têm natureza jurídica punitiva, sancionadora, de cunho repressivo e, ipso facto, são reguladas pelo direito sancionador, mais precisamente pelo direito administrativo sancionador”. Essa proximidade entre as duas esferas de responsabilização punitiva é tão grande que muitas vezes a própria doutrina tem dificuldades em diferenciá-las. Isso se justifica pois

existem inúmeros casos de condutas tipificadas de forma idêntica ou muito parecida como crime ambiental e como infrações administrativas ambientais.

Para Vladimir Passos de Freitas e Mariana Almeida Passos de Freitas (2014, p. 107), “não há critério rígido para punir uma conduta lesiva ao meio ambiente como crime ou considerá-la como sendo, apenas, infração administrativa. O estado faz a opção, tendo em vista conforme a gravidade do fato”. Seguindo uma linha distinta, Daniel Ferreira (2017) indica que a principal diferença seria o regime de apuração: enquanto a infração administrativa é tratada por autoridade administrativa competente, a infração criminal somente pode ser examinada pela autoridade judiciária, com suporte nos Códigos Penal e de Processo Penal.

Nesse mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 801) afirma que se reconhece “a natureza administrativa de uma infração pela natureza de sanção que lhe corresponde, e se reconhece a natureza da sanção pela autoridade competente para impô-la”. Por isso, a diferença entre infrações administrativas e penais se restringe à autoridade competente para impor a sanção. Nelson Hungria (1991, p. 15 apud BIM, 2010, p. 46) corrobora essa posição pois, segundo ele, a separação entre essas se dá exclusivamente em razão da “conveniência ou de oportunidade, afeiçoados a medida do interesse da sociedade e do Estado, variável no tempo e no espaço”.

Edilson Pereira Nobre Júnior (2000, p. 128) diferencia a infração administrativa da infração criminal, dizendo que o Direito Penal “almeja a prevenção e a repressão da delinquência, considerada como conduta violadora dos bens jurídicos em geral”, enquanto a Administração pune “comportamentos que infringem deveres de obediência e colaboração dos indivíduos para com a atividade dos entes públicos na busca do interesse geral”.

Cumpra anotar que a competência exclusiva do Poder Judiciário para processar e julgar crimes, inclusive ambientais, encontra-se estampada na Tese Jurisprudencial de Direito Ambiental n.º 5, do Superior Tribunal de Justiça. Assim, conclui-se que Infração Administrativa Ambiental é a conduta humana contrária às normas de proteção ao Meio Ambiente, passível de apuração e aplicação de sanção pelas autoridades administrativas competentes para tanto, ao passo que o Crime Ambiental se consubstancia na prática de um fato proibido, também relacionado à proteção ambiental, mas tipificado como um crime, que enseja a aplicação de uma penalidade exclusivamente pela autoridade judicial competente.

Entretanto, mesmo que sejam diferentes, existiria uma evidente identidade de substância entre essas duas esferas, haja vista que ambas derivam do *Jus Puniendi* estatal. Consoante entende Ronaldo Gerd Seifert (2011), a esfera

administrativa teria herdado a maioria dos contornos e princípios de Direito Penal, os quais foram cunhados no decorrer do tempo para limitar o Poder Estatal sobre o cidadão e evitar a aplicação de punições arbitrárias, o que não foi raro no decorrer da história humana.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2011, p. 14 apud ANDRADE, 2014, p. 103) defende prevalecer a tese da aplicação dos princípios penais às infrações administrativas, como forma “de assegurar aos acusados as básicas garantias constitucionais comuns ao Direito Público Punitivo”. Isso se justifica no princípio da isonomia e do devido processo legal. Essa íntima identidade entre as esferas punitivas administrativa e criminal encontra-se positivada, pois o legislador tratou tanto das infrações administrativas como dos ilícitos criminais numa mesma lei, a de número 9.605/98, garantindo os mesmo contornos e princípios para as duas searas. Esse estreito liame não parou por aí: o legislador determinou expressamente que se aplicariam à referida lei, de forma subsidiária, as disposições dos Códigos Penal e de Processo Penal⁵.

Portanto, estaria evidenciada a identidade de substância entre as infrações administrativas ambientais e os crimes relacionados ao meio ambiente, motivo pelo qual a sistemática relacionada aos ilícitos administrativos ambientais herdaria do Direito Criminal os seus contornos gerais e diversos dos seus princípios, tais como o da

⁵ Art. 79 – Aplicam-se subsidiariamente a esta Lei as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal.

proporcionalidade da pena, da presunção da inocência, da intranscendência da pena e o da culpabilidade, o que justificaria a subjetividade da responsabilização das infrações administrativas ambientais.

3.2.3.1 - Princípio da proporcionalidade da pena

Esse princípio deriva do artigo 59 do Código Penal⁶, o qual determina que o julgador deve, quando for aplicar sanção criminal, sopesar diversas características que são inerentes à subjetividade do infrator e da sua conduta. Sua aplicação não se restringiria à seara criminal, devendo influenciar toda a sistemática sancionatória, inclusive a administrativa, consoante afirma Edilson Pereira Nobre Júnior (2000, p. 142):

O art. 59 do Código Penal, como decorrência dos vários fatores que põe em relevo, fornece ao intérprete a medida pela qual a pena, a ser infligida ao agente, há de guardar correspondência com a gravidade do fato perturbador da paz social. Tratando-se de sanção imposta pela Administração Pública não há diferença. Necessário também o seu concerto harmonioso com o princípio da proporcionalidade.

Por isso, tanto quanto acontece nos casos de infrações criminais, os elementos subjetivos da conduta, tais como o dolo, a negligência, a imprudência e a imperícia, seriam fundamentais para se aferir a gravidade da infração administrativa, motivo pelo qual a aplicação do princípio da proporcionalidade justificaria a sua natureza subjetiva.

3.2.3.2 - Princípio da presunção da inocência

O Princípio da presunção da inocência é um dos mais importantes do Direito Sancionador e por isso foi elevado a princípio fundamental pela Carta Magna. Previsto no inciso LVII do artigo 5 da Constituição Federal, garante a todo cidadão que não seja considerado culpado de crime enquanto não houver decisão transitada em julgado nesse sentido. A aplicação desse princípio no Direito Administrativo Sancionador também indicaria que a responsabilidade pela infração administrativa ambiental é subjetiva.

No caso das infrações administrativas, essa interpretação poderia ser contestada por uma suposta colisão com um clássico princípio do Direito Administrativo: o da Presunção de Legitimidade dos Atos Administrativos. Segundo este princípio, “presumem-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei” (DI PIETRO,

⁶ Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e conseqüências do crime, bem como ao

comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime [...].

1995, p. 164). Entretanto, a presunção de veracidade dos atos administrativos não teria o condão de inviabilizar a presunção de inocência e consequentemente consagrar a teoria da responsabilidade objetiva por ilícitos administrativos ambientais.

A presunção de legitimidade deve se limitar aos fatos apurados pelo agente administrativo e não às suas suposições. Assim, se o agente verificar a prática de conduta ilícita e lavrar auto de infração, presume-se, até que se prove em contrário, que suas afirmações são verdadeiras e que o auto de infração é legítimo. Contudo, não tendo verificado a prática de ato, seja comissivo ou omissivo, a conjectura do titular do Poder de Polícia não pode ser presumida como legítima e justificar a penalização objetiva de pessoa por ilícito administrativo ambiental. Nas palavras de Leidiane Mara Meira Jardim (2009), “a presunção da inocência é uma garantia de imperiosa apreciação no processo sancionador, pois objetiva impedir autuações arbitrárias do Estado”. Portanto, a responsabilização objetiva não se mostraria adequada no caso das infrações administrativas ambientais, haja vista a evidente colisão com o princípio constitucional da presunção da inocência, afeto a todo o Direito Sancionador.

3.2.3.3 - Princípio da intranscendência da pena

O princípio da intranscendência da pena, também conhecido como princípio da pessoalidade ou da personalidade da pena, encontra-se positivado no inciso XLV do artigo 5º

da Constituição Federal. Ele exige que a pena seja sempre individualizada, ou seja, ela deve ser aplicada contra quem efetivamente praticou a conduta delituosa. Sua aplicação na esfera administrativa ambiental encontra-se estampada na ementa do acórdão do julgamento da Apelação Cível 50003330220124047014 PR (2016), pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO. EMBARGOS DE DEVEDOR. DANO AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. ATO ILÍCITO PRATICADO POR TERCEIRO. Conquanto a responsabilidade por dano ambiental seja objetiva e solidária e adira à propriedade como obrigação propter rem, não se afigura razoável atribuir ao proprietário as consequências jurídico-administrativa de conduta ilícita praticada por terceiro, mesmo porque, para o cometimento da infração penal, concorreu o Poder Público, ao falhar na prestação de serviço de segurança pública, que deveria ter evitado a prática danosa. **A responsabilidade por ilícito ambiental** - a qual não se confunde com a responsabilidade civil daquele que adquiriu, voluntariamente, imóvel já degradado pelo proprietário anterior e não reverteu o dano ambiental, assumindo o dever de indenizá-lo e recuperar o meio ambiente atingido - **aplica-se o princípio da intranscendência das penas** (art. 5º, inciso XLV, da CRFB).

Portanto, a aplicação desse princípio em todo o Direito Administrativo Sancionador colidiria frontalmente com a corrente que defende a responsabilização objetiva por ilícitos administrativos ambientais, principalmente quando escorada na Teoria do Risco Integral, que

permite a imposição de penalidade inclusive contra quem sequer praticou a conduta.

3.2.3.4 - Princípio da culpabilidade

Diferentemente dos princípios de Direito Penal anteriormente citados, o princípio da culpabilidade não foi expressamente positivado na Constituição Federal ou em qualquer legislação infraconstitucional. Ele deriva de outros princípios da Carta Maior, dentre eles o da dignidade humana. No Direito Criminal, o princípio da culpabilidade consiste na obrigatoriedade da verificação do elemento subjetivo (dolo, negligência, imprudência ou imperícia) como requisito para a responsabilização por conduta criminosa.

A aplicação desse mandamento na seara administrativa punitiva resultaria na obrigatoriedade da verificação de conduta revestida de dolo ou culpa para configurar a infração administrativa. Não bastaria a simples prática do ato tipificado como infração administrativa ambiental. Mesmo porque, consoante leciona Ricardo Carneiro (2005, p. 587):

A imposição de penalidade na seara administrativa, inversamente ao resultado reparatório derivado da responsabilidade civil, se assenta, tanto quanto em sede de responsabilidade penal – na conduta praticada pelo agente econômico, pessoalmente ou através de seus respectivos representantes ou prepostos, não havendo em nosso direito positivo nenhum espaço para imposição de sanções pelo mero resultado da infração ou à margem da referência ao elemento subjetivo.

Por isso, sustenta Heraldo Garcia Vitta (2008, p. 158) que a identidade de substância entre o Direito Criminal e o Direito Administrativo Sancionador justificam a natureza subjetiva da responsabilização por ilícito administrativo ambiental:

Se, substancialmente, as infrações e as respectivas sanções penal e administrativa são iguais, é forçoso reconhecer a necessidade do dolo ou da culpa nas duas esferas jurídicas. Não há justificativa para numa agraciarmos com dolo ou culpa do suposto infrator e, noutra, não, quando, na essência, constituem uma mesma coisa... a nosso ver, todo ilícito, administrativo ou penal, exige, no regime democrático de direito, o elemento subjetivo do suposto infrator.

Ao lado disso, é inegável que a negativa da aplicação do princípio da culpabilidade na seara administrativa significaria flagrante injustiça no sistema jurídico brasileiro, ao dar tratamento mais rigoroso na esfera administrativa (em tese menos grave) do que na esfera criminal. Assim, além do evidente liame entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, a necessidade de garantir legitimidade ao exercício do *Jus Puniendi* estatal justificaria a aplicação do Princípio da Culpabilidade nas infrações administrativas ambientais e a conseqüente subjetividade da sua natureza jurídica.

3.2.4 - A subjetividade como regra no Direito brasileiro

De acordo com a doutrina dominante, o regime de responsabilização no direito brasileiro é, em regra, subjetivo. Consoante leciona Ricardo Cameiro (2005), mesmo na seara civil, onde a subjetividade costuma ser mais mitigada do que nas esferas punitivas (criminal ou administrativa), a responsabilidade objetiva é aceita apenas excepcionalmente.

Esse entendimento é derivado da regra dos artigos 186, 187 e 927 do Código Civil brasileiro⁷, cuja interpretação sistemática não deixa margem para outro entendimento senão o de que deve ser responsabilizado por dano aquele que praticar ato ilícito, entendido como aquele cometido por uma conduta voluntária, comissiva ou omissiva, revestida de dolo, negligência, imprudência ou imperícia, ou ainda quando exercer direito de forma manifestamente excessiva. Essa é a regra do direito civil, que normalmente exige a presença dos elementos subjetivos para que haja a obrigação de reparar. A responsabilidade objetiva se dá apenas de forma excepcional, ou seja, quando a lei assim determinar ou quando o dano decorre de alguma atividade cujo risco lhe seja inerente, pela sua própria natureza, consoante determinação do

parágrafo único do artigo 927 do Código Civil brasileiro⁸.

A subjetividade da responsabilização também é a regra no Direito Penal, ramo este que possui uma estreita relação com o Direito Administrativo sancionador. Na seara criminal, a subjetividade da responsabilidade é determinada pelas regras dos incisos XLV e XLVI do artigo 5º da Constituição Federal⁹, as quais vedam expressamente que a pena, que deve ser individualizada, passe da pessoa do condenado.

Assim, no Direito Civil e no Direito Criminal, onde as matrizes de responsabilidade são determinadas em lei, o regime adotado é o da subjetividade. “Quando a lei deseja excepcionar o regime geral da responsabilidade subjetiva, ela o diz expressamente, fazendo cessar a necessidade de verificação do dolo ou da culpa como elementos identificadores e balizadores da violação do agente” (CARNEIRO, 2005, p. 590). Portanto, pode se concluir que as infrações administrativas ambientais estão inseridas no regime geral da responsabilização do direito brasileiro, que optou pela subjetividade, uma vez que inexistente qualquer manifestação expressa em lei no sentido de adotar a corrente objetiva.

⁷ Art. 186 – Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imperícia, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito;

Art. 187 – Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes;

Art. 927 – Aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

⁸ Artigo 927 § único – Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos

especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

⁹ 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;

XLVI – a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: [...].

3.2.5 - O dolo como agravante para aplicação de multa no Decreto Federal 99.274/90 justificaria a culpa como regra nas infrações administrativas ambientais

Dentre os autores que defendem a teoria da responsabilidade subjetiva em matéria de infração administrativa ambiental, Ricardo Cameiro (2005) se destaca por, dentre outros argumentos, defender a teoria de que as disposições do Decreto Federal n.º 99.274/90 demonstrariam a opção do legislador pela regra da responsabilidade subjetiva por ilícitos administrativos ambientais.

De acordo com o autor, o legislador, ao apresentar as hipóteses de graduação das multas ambientais, elencou a prática de ato doloso como agravante da conduta. Não fez qualquer referência à culpa em sentido estrito, o que, a *contrario sensu*, evidenciaria que esse elemento subjetivo faz parte da própria definição da infração administrativa ambiental. Afinal, fosse a objetividade a regra das infrações punidas com multa, a gradação deveria, por certo, apresentar, pelo menos como primeiro degrau, as modalidades de culpa, antes do dolo, como agravante para aplicação das penas.

CONCLUSÕES

Apesar da existência de argumentos para a defesa da responsabilidade objetiva, os que justificam a subjetividade das infrações administrativas ambientais são mais robustos, haja vista que a maioria deles decorre de fatos concretos e positivados no Direito brasileiro, tal como a

subjetividade como regra no Direito pátrio e a expressa disposição legal da subsidiariedade das normas penais, cujos princípios orientadores valorizam sobremaneira a necessidade de se verificar o elemento subjetivo para impor sanção, no que se refere à Lei que trata das infrações administrativas ambientais. A adoção pelo legislador do termo Infrator para definir o sujeito passivo das infrações administrativas ambientais, em detrimento da expressão Poluidor, utilizada no campo da responsabilidade civil, também evidencia a sua opção pela subjetividade da responsabilidade administrativa ambiental.

O mesmo não ocorre com relação aos fundamentos postos pela corrente que defende a responsabilidade sem culpa por ilícitos administrativos ambientais, pois em sua maioria decorrem de presunções, tais como de que as leis federais n.º 6.938/81 e n.º 9.605/98 teriam definido a sua natureza jurídica como objetiva, mesmo não havendo menção expressa a essa opção. O principal argumento utilizado por esta corrente se apegava ao que dispõe o parágrafo primeiro do artigo 14 da Lei 6.938/81, embora a redação do referido dispositivo, de forma cristalina, dispensa a verificação de culpa tão somente para indenização ou reparação dos danos ambientais. Nada excepciona com relação às infrações administrativas.

A decisão mais recente do Superior Tribunal de Justiça corrobora a conclusão aqui expendida, de que a natureza jurídica da

responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Carolina Castro.

Responsabilidade administrativa por queima irregular de palha de cana-de-açúcar: as atuações da CETESB e da política ambiental e a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BELTRÃO, Antonio F. G. Curso de Direito Ambiental. *In:* ANDRADE, Carolina Castro. **Responsabilidade administrativa por queima irregular de palha de cana-de-açúcar:** as atuações da CETESB e da política ambiental e a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BIM, Eduardo Fortunato. **O mito da responsabilidade objetiva no direito ambiental sancionador: imprescindibilidade da culpa nas infrações ambientais.** *In:* Revista de Direito Ambiental. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, Ano 15, nº 57, jan. - mar. 2010.

BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1251697/PR.** Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília. J. em 12/04/2012. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1251697+&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em 4 de setembro de 2017.

BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1328753/MG.** Relator:

Ministro Herman Benjamin. Brasília. J. em 28/05/2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=28772378&num_registro=201201226231&data=20150203&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em 30 de agosto de 2017.

BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1401500/PR.** Relator: Ministro Herman Benjamin. J. em 16/08/2016. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=1401500+&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>>. Acesso em 9 de setembro de 2017.

BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1412664/SP.** Relator: Ministro Raul Araújo. Brasília. J. em 11/02/2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1412664&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em 30 de agosto de 2017.

BRASIL: Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível nº 2007.36.00.018285-4/MT.** Relator: Desembargador Federal José Amílcar Machado. Porto Alegre. J. em 22.02.2013. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=182859620074013600&pA=200736000182854&pN=182859620074013600>>. Acesso em 9 de setembro de 2017.

BRASIL: Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 50003330220124047014 PR.** Relator: Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre. J. em 24.08.2016. Disponível em: <<https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php>>. Acesso em 4 de setembro de 2017.

BRÁSÍLIA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível

em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 4 de agosto de 2017.

BRASÍLIA. Decreto Federal nº 3.179/99, de 21 de setembro de 1999. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3179.htm>. Acesso em 5 de agosto de 2017.

BRASÍLIA. Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em 25 de julho de 2017.

BRASÍLIA. Decreto Federal nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em 9 de agosto de 2017.

BRASÍLIA. Lei Federal Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em 4 de agosto de 2017.

BRASÍLIA. Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em 5 de agosto de 2017.

BRASÍLIA. Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 3 de julho de 2017.

BRASÍLIA. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em 5 de agosto de 2017.

BRASÍLIA. Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em 5 de agosto de 2017.

CARNEIRO, Ricardo. Responsabilidade Administrativa Ambiental: Sua Natureza

Subjetiva e os Exatos Contornos do Princípio do Non Bis In Idem. *In:*

WERNECK, Mario. et. al.

(Coord.). **Direito Ambiental Visto por**

Nós Advogados. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

DELLIS, Georges. Droit penal et droit administratif: l'influence des principes du droit penal sur le droit administratif

repressif. *In:* BIM, Eduardo Fortunato. **O mito da responsabilidade objetiva no direito ambiental sancionador:**

imprescindibilidade da culpa nas

infrações ambientais. *In:* Revista de

Direito Ambiental. São Paulo, Editora

Revista dos Tribunais, Ano 15, nº 57, jan. - mar. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 5 ed. São Paulo: Editora Atlas S/A, 1995.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental.** Porto

Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

FERREIRA, Daniel. **Infrações e sanções administrativas.** Enciclopédia jurídica da

PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo,

Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz

Freire (coords.). Tomo: Direito

Administrativo e Constitucional. Vidal

Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun,

Carolina Zancaner Zockun, André Luiz

Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo:

Pontifícia Universidade Católica de São

Paulo, 2017. Disponível

em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/107/edicao-1/infracoes-e-sancoes>

administrativas>. Acesso em 21 de agosto de 2017.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 5 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

HUNGRIA, Nélon. Ilícito administrativo e ilícito penal. In: BIM, Eduardo Fortunato. **O mito da responsabilidade objetiva no direito ambiental sancionador: imprescindibilidade da culpa nas infrações ambientais**. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, Ano 15, nº 57, jan. - mar. 2010.

JARDIM, Leidiane Mara Meira. **O devido processo legal no direito administrativo brasileiro**. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/mnt/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6943&revista_caderno=4>. Acesso em 5 de setembro de 2017.

LAZZARINI, Alvaro. **Sanções administrativas ambientais**. In **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 1998, v. 214, p. 115-127.

LOBO, José Maria Quirós. Principios de Derecho Sancionador. In: BIM, Eduardo Fortunato. **O mito da responsabilidade objetiva no direito ambiental sancionador: imprescindibilidade da culpa nas infrações ambientais**. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, Ano 15, nº 57, jan. - mar. 2010.

MACHADO, Paulo Affonso. **Direito ambiental brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Sanções administrativas e princípios de direito penal**. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 2000, v. 219, p. 127-151

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 4ª ed. In: ANDRADE, Carolina Castro. **Responsabilidade administrativa por queima irregular de palha de cana-de-açúcar: as atuações da CETESB e da política ambiental e a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PACIORNIK, Joel Ilan. Tutela Administrativa das águas. In FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. In MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PAULA, Frederico Rios. Disponível em <<https://blog.ebeji.com.br/responsabilidade-civil-e-administrativa-no-direito-ambiental/>>. Acesso em 25 de julho de 2017.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/deceto-lei/Del4657.htm>. Acesso em 7 de agosto de 2017.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de direito ambiental. Vol. 1 - parte geral**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

_____. **Direito Ambiental Esquemático**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SÃO PAULO. **Resolução SMA nº 48, de 26 de maio de 2014**. Disponível em <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/legislacao/2016/12/RESOLUCAO-SMA-48-26052014.pdf>>. Acesso em 5 de agosto de 2017.

SEIFERT, Ronaldo Gerd. **Culpabilidade e responsabilidade administrativa ambiental**. Revista de Direito. São Paulo, 2011, v. 14, nº 19, p. 69-91.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. A defesa nas sanções administrativas. *In*: SCHMITT, Daniel. **Condicionantes para a aplicação da sanção administrativa de multa sobre o infrator pessoa física, no mercado de seguros privados fiscalizados pela SUSEP**. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, FGV Direito Rio, Rio de Janeiro, 2016.

VITTA, Heraldo Garcia. **Responsabilidade civil e administrativa por dano ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2008.