



**FLÁVIA GIOVANNA APARECIDA DE SOUZA**

**RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL:  
A NATUREZA JURÍDICA DA RESPONSABILIDADE  
ADMINISTRATIVA FRENTE À NECESSIDADE OU NÃO DA  
COMPROVAÇÃO DO DOLO OU DA CULPA PARA A  
APLICAÇÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA**

**LAVRAS - MG**

**2022**

**FLÁVIA GIOVANNA APARECIDA DE SOUZA**

**RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL: A NATUREZA JURÍDICA  
DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA FRENTE À NECESSIDADE OU NÃO  
DA COMPROVAÇÃO DO DOLO OU DA CULPA PARA A APLICAÇÃO DA SANÇÃO  
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
disciplina PRG272 – TCC II do Programa de  
Graduação da Faculdade de Direito, da  
Universidade Federal de Lavras.

Profa. Dra. Ana Luíza Garcia Campos

Orientadora

**LAVRAS - MG  
2022**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA,  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Souza, Flávia Giovanna Aparecida de.

Responsabilidade administrativa ambiental: a natureza jurídica da responsabilidade administrativa frente à necessidade ou não da comprovação do dolo ou da culpa para a aplicação da sanção administrativa / Flávia Giovanna Aparecida de Souza. – 2022.

52 p. : il.

Orientadora: Ana Luíza Garcia Campos.

TCC (Graduação) - Universidade Federal de Lavras, 2022.

Bibliografia.

1. Direito Ambiental. 2. Responsabilidade administrativa. 3. Sanção administrativa. I. Campos, Ana Luíza Garcia. II. Título.

**FLÁVIA GIOVANNA APARECIDA DE SOUZA**

**RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL: A NATUREZA JURÍDICA DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA FRENTE À NECESSIDADE OU NÃO DA COMPROVAÇÃO DO DOLOU OU DA CULPA PARA A APLICAÇÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA**

**ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE LIABILITY: THE LEGAL NATURE OF THE ADMINISTRATIVE LIABILITY FACING THE NEED OR NOT TO PROVE INTENT OR FAULT FOR THE APPLICATION OF THE ADMINISTRATIVE SANCTION**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina PRG272 – TCC II do Programa de Graduação da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Lavras.

APROVADA em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.

Profa. Dra. Paula Vieira Teles      UFLA

Prof. Dr. Pedro Ivo Ribeiro Diniz      UFLA

Profa. Dra. Ana Luíza Garcia Campos  
Orientadora

**LAVRAS - MG  
2022**

## AGRADECIMENTOS

A gratidão é umas das virtudes mais nobres do homem, em que ele reconhece que o seu desenvolvimento pessoal e profissional depende de outras pessoas em um enlace perfeito de acontecimentos e sintonias. Assim, faz-se necessário externar meus sinceros agradecimentos neste trabalho.

Primeiramente, agradeço a Deus Pai pela oportunidade da vida e pela coragem de colocar em concreto o meu sonho de me formar em Direito. Aos meus pais Sebastião de Souza e Maria Perpétua de Souza pelos exemplos de como buscar a concretização dos sonhos, sem deixar de lado valores como o respeito e auxílio incondicional ao próximo.

Agradeço imensamente à minha filha Natália Souza, amor da minha vida, pelas verdadeiras palavras de incentivo e de amor, criando todo o conforto para que eu pudesse ter forças para prosseguir. Ao meu marido Helder, pelo respeito e pelo apoio, face as minhas decisões.

Agradeço a todos os meus professores da UFLA que, apesar das dificuldades, ao longo destes últimos cinco anos, contribuíram para a minha formação. Sobretudo agradeço à minha querida professora Dra. Ana Luíza Garcia Campos que me despertou todo o carinho pela disciplina Direito Ambiental.

Agradeço também a todos os meus amigos de turma que proporcionaram um clima de respeito, de apoio, de cooperação e de troca de conhecimentos. O convívio, sem dúvidas, deixará saudades. Desejo que as amizades conquistadas e que os sentimentos de pertencimento à minha querida Universidade Federal de Lavras – UFLA, perpetuem-se.

Por fim, agradeço a todos que direta e indiretamente concederam-me essa oportunidade ímpar de trilhar com afinco os meus caminhos acadêmicos, vencendo medos e inseguranças rumo ao tão esperado sucesso.

## RESUMO

A responsabilidade administrativa, em matéria ambiental, é um assunto bastante discutido por grande parte da doutrina e da jurisprudência no tocante à sua natureza jurídica subjetiva ou objetiva. É necessário elucidar alguns conceitos, explorar algumas leis pertinentes, sobretudo a lei maior do ordenamento jurídico brasileiro e ressaltar decisões, pareceres e posicionamentos. De fato, percebe-se que a doutrina majoritária se inclina pela regra da objetividade, mas a jurisprudência, com decisões recentes, debruça-se sobre outro viés a fim de definir a natureza jurídica da responsabilidade administrativa. Podemos salientar que as responsabilidades são independentes e autônomas, podendo ser aplicadas isolada ou cumulativamente. Na responsabilidade administrativa, há o cunho repressivo, na sua essência; na responsabilidade civil, o cunho reparatório e, na penal, o repressivo se destaca. A defesa do meio ambiente ocorre simultaneamente a partir de ações preventivas (p. ex. estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental) reparatórias e repressivas. Contudo, na esfera administrativa, repousa a complexidade sobre a sua natureza jurídica da responsabilidade, gerando uma zona de instabilidade. Ela é considerada como um sistema híbrido entre a responsabilidade civil objetiva e a responsabilidade penal subjetiva. Para muitos doutrinadores e para parte da jurisprudência pátria, a responsabilidade administrativa, em matéria ambiental, é objetiva, não se faz necessária a comprovação do dolo ou da culpa para se aplicar a sanção pertinente. Dessa forma, ela se assemelharia à responsabilidade civil em que se prescinde a culpa em sentido lato. Porém, demonstra-se contrária a ela, já que para a responsabilidade administrativa é relevante a ilicitude da conduta, além de ser pessoal, fruto de sua índole repressiva. Em contrapartida, outros entendimentos evidenciam que, na responsabilidade administrativa, prevalece a natureza subjetiva, fundada na teoria da culpa presumida. Contudo, pela inversão do ônus da prova, o possível infrator deve demonstrar a sua não culpa para que a administração reveja seus atos. Cabe salientar o parecer de Hely Lopes Meirelles que se inclina pela via da objetividade. Ele considera que a multa administrativa é de natureza objetiva, assim prescinde o dolo e a culpa do cidadão infrator, em face da Lei de Crimes Ambientais de nº 9.605/98, a teor de seu art. 70. O autor Marçal Justen Filho é defensor da corrente que a responsabilidade administrativa é semelhante à responsabilidade penal, pois possuem configurações aparentes. Já Édis Milaré concorda com a regra da objetiva com ressalvas, respeitando-se sempre a expressa disposição legal que exija a presença do elemento subjetivo na tipificação da conduta ilícita. Logo, devem ser observados os princípios do devido procedimento sancionatório: legalidade, especificação, proporcionalidade, culpabilidade e personalismo da sanção. O presente trabalho visa a uma pesquisa básica estratégica, ou seja, uma contribuição teórica. Não se parte de uma situação em concreto, busca-se a exposição dos conhecimentos que, eventualmente, poderão ser utilizados para a solução do problema. Destarte, a esfera administrativa é o principal veículo para frear a ganância do homem e inibir que as ações degradadoras atinjam um ponto do intolerável, porque é de aplicação imediata, fazendo frente ao fator tempo.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental. Responsabilidade administrativa. Sanção administrativa.

## ABSTRACT

Administrative liability in environmental matters is widely discussed by much of the doctrine and jurisprudence regarding its subjective or objective legal nature. It is necessary to elucidate some concepts, explore relevant laws, especially the Constitution of the Brazilian legal system, and highlight decisions, opinions, and positions. The majority doctrine leans towards the rule of objectivity. However, with recent decisions, jurisprudence focuses on another bias to define the legal nature of administrative liability. We can emphasize that the liabilities are independent and autonomous and can be applied separately or cumulatively. Administrative responsibility has a repressive character to its essence, civil liability has a reparatory nature, and criminal liability has a repressive one. The defense of the environment takes place simultaneously through preventive (e.g., establishment of environmental quality standards, environmental impact assessment, and environmental licensing), reparatory, and repressive actions. However, complexity rests on the legal nature of responsibility in the administrative sphere, generating a zone of instability. It is considered a hybrid system between objective civil liability and subjective criminal liability. For many scholars and part of the Brazilian jurisprudence, administrative liability in environmental matters is objective. Therefore, it is not necessary to prove the intent or fault to apply the relevant sanction. Thus, it would be similar to civil liability in which fault is considered in a broad sense. However, it is shown to be contrary to it since administrative liability requires the illegality of the conduct, which is personal, the result of its repressive nature. On the other hand, other understandings show that the subjective nature prevails in administrative liability, based on the theory of presumed fault. However, by reversing the burden of proof, the potential infringer must demonstrate their non-fault so that the administration can review their actions. It is worth noting the opinion of Hely Lopes Meirelles, who leans towards objectivity. He considers that the administrative fine is objective in nature, thus eliminating the intent and fault of the offending citizen, in view of the Environmental Crimes Law of nº 9,605/98, in its article 70. The author Marçal Justen Filho defends the current that administrative liability is similar to criminal liability, given that they have apparent configurations. Édis Milaré, on the other hand, agrees with the objective rule with reservations, always respecting the express legal provision that requires the presence of the subjective element in the criminalization of the illegal conduct. Therefore, the principles of due sanctioning procedure must be observed: legality, specification, proportionality, culpability, and personalism of the sanction. The present work is a basic strategic research, that is, a theoretical contribution. We do not begin from a specific situation. We seek to expose the knowledge that can eventually be used to solve the problem. Thus, the administrative sphere is the main vehicle to curb human greed and inhibit degrading actions from reaching an intolerable point because it is of immediate application, facing the time factor.

**Keywords:** Environmental Law. Administrative liability. Administrative sanction.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>O PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL</b> .....	<b>11</b>
<b>2.1</b>	<b>Conceito</b> .....	<b>11</b>
<b>2.2</b>	<b>Competência e poder de polícia</b> .....	<b>13</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Análise da Lei Complementar n. 140/2011</b> .....	<b>14</b>
<b>2.3</b>	<b>SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente</b> .....	<b>16</b>
<b>2.3.1</b>	<b>Órgãos integrantes do SISNAMA</b> .....	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>CONCEITO DE DANO AMBIENTAL E DE MEIO AMBIENTE</b> .....	<b>19</b>
<b>3.1</b>	<b>A dupla face da danosidade ambiental</b> .....	<b>20</b>
<b>4</b>	<b>RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL</b> .....	<b>22</b>
<b>4.1</b>	<b>Fundamentações</b> .....	<b>22</b>
<b>4.2</b>	<b>Natureza jurídica da responsabilidade civil ambiental</b> .....	<b>22</b>
<b>5</b>	<b>RESPONSABILIDADE PENAL AMBIENTAL</b> .....	<b>25</b>
<b>5.1</b>	<b>Fundamentações</b> .....	<b>25</b>
<b>5.2</b>	<b>Natureza jurídica da responsabilidade penal ambiental</b> .....	<b>26</b>
<b>5.2.1</b>	<b>Responsabilidade penal individual e responsabilidade penal da pessoa jurídica</b> .....	<b>28</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Impactos da responsabilidade penal das pessoas jurídicas de direito público</b> .....	<b>30</b>
<b>6</b>	<b>RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL</b> .....	<b>32</b>
<b>6.1</b>	<b>Fundamentação</b> .....	<b>32</b>
<b>6.2</b>	<b>Natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental</b> .....	<b>33</b>
<b>6.2.1</b>	<b>Críticas à teoria da objetividade</b> .....	<b>34</b>
<b>6.2.2</b>	<b>Posicionamentos diversos</b> .....	<b>35</b>
<b>6.2.3</b>	<b>Parecer n. 15.877 da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD</b> .....	<b>38</b>
<b>6.2.4</b>	<b>Conclusões do parecer n. 15.877 da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD</b> .....	<b>39</b>
<b>6.2.5</b>	<b>Sanções Administrativas Ambientais</b> .....	<b>42</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>45</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>47</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade é um fundamental instituto jurídico, sendo, pois, uma das finalidades do Direito. Conforme Antunes (2015), o Direito Ambiental é o ramo do direito positivo que regula as relações entre os indivíduos, os governos e as empresas com o meio ambiente, disciplinando a forma pela qual os recursos ambientais serão apropriados, com vistas a assegurar a conciliação dos aspectos econômicos, sociais e ecológicos.

Nessa esteira, vislumbra-se que o Direito Ambiental, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, tem uma natureza peculiar, ou seja, possui um caráter educativo, preventivo e repressivo. A prevenção, que consiste na ação antes da consumação do dano ambiental, deve ser o objetivo primordial dessa vertente importantíssima do direito.

É de suma necessidade a compreensão de que natureza e meio ambiente são conceitos culturais. Assim, ambos termos encontram fundamento na existência do ser humano, em uma interação sem precedentes. Sem maiores contornos, a natureza é uma construção humana e com finalidades humanas. Antunes (2015) expressa que, através de observações da natureza, o ser humano teve contato com as leis gerais, retirando conclusões úteis para o mundo social. Todavia, a atividade humana desenfreada retira do mundo natural a sua autonomia e independência.

A poluição e o dano ambiental, frutos da intervenção humana no meio ambiente, também são conceitos construídos social e culturalmente, não se repousando em formas abstratas. De fato, o Direito Ambiental tem uma ambiguidade, já que pretende defender o desenvolvimento de atividades econômicas, potencialmente poluidoras, que utilizam recursos ambientais, bem como proteger esses mesmos recursos para a utilização das gerações futuras.

A Política Nacional do Meio Ambiente define poluição, em seu artigo 3º, inciso III (BRASIL, 1981), como sendo a degradação da qualidade ambiental fruto de atividades que direta ou indiretamente ocasionem as consequências previstas em suas cinco alíneas. Em síntese, a poluição será punível se modificar o “status quo” ambiental, configurando dano ambiental, desde que ultrapasse o nível do desprezível, gerando alterações adversas, a denominada degradação ambiental. Logo, o dano ambiental consiste em uma consequência gravosa ao meio ambiente, podendo advir de um ato ilícito ou de um ato lícito (sem uma reprovação legal).

Nesse viés, a reação jurídica torna-se necessária frente aos danos ambientais, nas três esferas de atuação do Direito, administrativa, penal e civil, consoante a previsão constitucional para fins de defesa do meio ambiente, com fulcro no art. 225, § 3º, da CF/1988. Ademais, a

Constituição Federal, no caput do art. 225, elevou o meio ambiente como um direito fundamental, ou seja, um “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1988).

Outrossim, a responsabilidade pode ser entendida como a busca de um equilíbrio que foi perturbado ou a imposição de uma reparação equivalente. A responsabilidade civil se reveste de um caráter reparatório e compensatório. No âmbito ambiental, essa responsabilidade independe de culpa, pois regula as atividades com repercussão socialmente significativa, ou seja, que coloquem em risco à coletividade. Dessa forma, a responsabilidade civil tem natureza objetiva que se caracteriza pela simples existência do dano.

O presente trabalho visa a esclarecer, perpassando pelas normas aplicáveis, pela doutrina e pela jurisprudência, a natureza jurídica da responsabilidade administrativa, em matéria ambiental, e seus impasses, haja vista as discussões que imperam sobre a necessidade ou não da comprovação de dolo ou culpa para a aplicação da sanção administrativa. Dessa forma, há o receio de que a adoção da teoria da culpa presumida, frente a um comportamento que viole uma norma administrativa ambiental, possa causar risco à proteção do meio ambiente, pois, com a inversão do ônus da prova, o infrator pode não ser responsabilizado administrativamente.

Em contrapartida, a adoção da responsabilidade administrativa com natureza objetiva, sem a necessidade de comprovar o dolo e a culpa, pode lesar o direito fundamental da pessoa humana ao contraditório e à ampla defesa, bem como o do devido processo legal. Nesse caso, a imposição da multa administrativa e demais cominações legais se tornariam devidas e impostas ao infrator pelo cometimento de um ilícito administrativo, sem a abertura de uma defesa ou de um possível recurso na esfera administrativa.

As responsabilidades ambientais, nas esferas administrativas e penais, são bem parecidas no que tange a não dependência da configuração de um prejuízo, podendo coibir condutas que apresentem mera potencialidade de dano ou mesmo de risco de agressão ao meio ambiente. Ambas se classificam como instrumentos de repressão às condutas e às atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, diferenciando-se, nesse sentido, da responsabilidade civil.

Não obstante, para tratar do problema que se debruça sobre a necessidade ou não da comprovação do dolo ou da culpa nas infrações administrativas, faz-se necessário analisar o artigo 225, §3º da Constituição Federal do Brasil de 1988 que prevê “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados”

(BRASIL, 1988). Nessa redação, vislumbramos a tríplice responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente que impõe medidas nas esferas administrativas, penais e civis.

Com o advento da Lei dos Crimes Ambientais, Lei de n. 9.605, de 12/02/1998 (BRASIL, 1998), a problemática sobre a natureza jurídica da responsabilidade administrativa fica mais latente. A citada lei define infração administrativa, em seu art. 70, sem induzir a voluntariedade do sujeito, portanto, não se pode falar em subjetividade, assim mantém a regra geral da teoria da objetividade. A corrente contrária justifica a subjetividade, sendo a culpa um elemento imprescindível, pela lei máxima brasileira a que se situa no vértice do ordenamento jurídico do Brasil, embasados, no seu artigo 5º, incisos LV e LVII, da CF/88 (BRASIL, 1988).

Com efeito, o presente trabalho fora dividido em sete capítulos, com a finalidade de exposição de conceitos, nos seus três primeiros, e, nos demais, a responsabilidade ambiental em suas três esferas civil, penal e administrativa. O capítulo seis é o mais importante, pois cumpre a temática proposta de explorar algumas leis pertinentes, sobretudo a lei maior do ordenamento jurídico brasileiro e ressaltar decisões, pareceres e posicionamentos sobre a natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental e seus impasses.

## 2 O PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

### 2.1 Conceito

Os poderes administrativos são instrumentos associados ao binômio poder-dever, sendo que a Administração Pública está amplamente vinculada a eles. Dentre os vários poderes, tem-se o poder de polícia. Segundo Hely Lopes Meirelles, “poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado” (MEIRELLES, 2015, p. 152). A Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966, Código Tributário Nacional – CTN, em seu artigo 78, caput, traz o conceito legal de poder de polícia, in verbis:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção de mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966).

O parágrafo único do mencionado artigo expõe a regularidade do seu exercício “considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder” (BRASIL, 1966).

O autor Paulo de Bessa Antunes define poder de polícia como “instrumento jurídico pelo qual o Estado define os contornos dos diferentes direitos individuais, em benefício da coletividade, haja vista que não se conhecem direitos ilimitados” (ANTUNES, 2010, p. 129). Assim, percebe-se a existência de um instrumento de harmonização de direitos individuais, já que este só poderá ser exercido com o respeito ao direito de terceiros.

Desses traçados legais, “o poder de polícia administrativa é prerrogativa do Poder Público, particularmente do Executivo, e é dotado de atributos da discricionariedade, da auto-executoriedade e da coercibilidade, inerentes aos atos administrativos” (MILARÉ, 2009, p. 878). A razão desse poder administrativo encontra-se amparado no interesse social. De fato, o seu fundamento é a supremacia do interesse público sobre todas as pessoas, bens e atividades.

O seu objeto do poder de polícia é todo o bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade, exigindo a regulamentação, controle e contenção do Poder Público. Não obstante, a sua finalidade gravita em torno da proteção do interesse público, em seu sentido

mais amplo: a contenção das atividades particulares que exponham a risco a coletividade. A sanção própria do poder de polícia, por excelência, é a multa, mas há também a suspensão e embargo de atividades, apreensão de bens, demolição de construção, interdições e outras.

Não se confunde o poder de polícia administrativa com a polícia judiciária e com a polícia militar de manutenção da ordem pública. Aquela incide sobre bens, direitos e atividades, enquanto a polícia judiciária e a polícia militar atuam sobre as pessoas, individualmente ou indiscriminadamente. As duas últimas podem ser definidas como um ramo da polícia administrativa com o objetivo de executar leis e regulamentos que disciplinam a liberdade individual e a coletiva.

Nesse viés, o art. 225, da Constituição Federal, traz a incumbência do poder de polícia ambiental de exercer a tutela administrativa do ambiente. O doutrinador Paulo Affonso Leme Machado define o poder de polícia ambiental, a saber:

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza (MACHADO, 2008, p. 327-328).

O poder de polícia administrativa traz peculiaridade em sua natureza e também em seus métodos. Não é exercido por policiais profissionais que são voltados, preferencialmente, para a manutenção da ordem pública. Ele é exercido por profissionais técnicos e capacitados com a incumbência de aspectos específicos do bem comum. Destarte, são imperiosas a defesa e a preservação do meio ambiente, com a manutenção da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico essencial.

Todavia, por falta de aparatos logísticos e pela escassez de profissionais, o poder de polícia administrativa ambiental pode e deve ser reforçado por outras modalidades de polícia, por meio de convênio com o órgão ambiental competente. Há as Polícias Militares Ambientais que, por delegação expressa do Poder Executivo competente, agem segundo os critérios, objetivos e métodos de polícia administrativa. O poder de polícia administrativa se exterioriza por meio de fiscalizações, *in loco*, já que contempla as medidas corretivas e as inspectivas.

Nessa esteira, a omissão do exercício do poder de polícia pode ensejar responsabilidades nas três esferas, administrativas, penais e civis. A priori, o art. 70, § 3º, da Lei 9.605/98 (BRASIL, 1998), traz a responsabilidade administrativa, mas também pode gerar a

configuração de improbidade administrativa, no teor do art. 11, II, da Lei 8.429/1992 (BRASIL, 1992), ensejando a perda do cargo do funcionário omissor.

## 2.2 Competência e poder de polícia

O Estado Democrático se estrutura, constitucionalmente, na legitimidade do domínio político e na legitimação do exercício do poder pelo Estado, assentado na soberania e na vontade popular. A ideia da divisão de poderes, proposta por Montesquieu (2008), ganhou novos contornos e interpretações, uma vez que não há uma separação impossível do poder e sim uma distinção funcional entre os órgãos do Estado. Assim, o poder é uno e indivisível, e o Estado detém a soberania em nome do povo com estrita observância ao seu ordenamento jurídico.

A Constituição Federal brasileira, em seus artigos 1º e 18 (BRASIL, 1988), reconhece a federação, instrumento de compatibilização entre a autonomia local com a dependência do governo central, em três níveis, admitindo como entes federados a União, os Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios. Nessa esteira, o Estado brasileiro adotou um modelo de ampla descentralização administrativa.

Consoante o art. 23, incisos VI e VII, da CF/88, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência comum para a proteção do meio ambiente e para combater a poluição em qualquer de suas formas, além de preservarem as florestas, a fauna e a flora. Tem-se o princípio do federalismo cooperativo nesse dispositivo legal. Em contrapartida, o art. 24, incisos VI ao VIII, da CF/88, retrata a competência concorrente para legislar entre os entes federativos, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados, e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...] VI- florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição;

VII- proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII- responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...] (BRASIL, 1988).

Nessa esteira, à luz do art. 225, caput, da CF/88, “aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando, neste particular, as legislações federal e estadual, cabe afirmar que a polícia ambiental pode (e deve) ser exercida cumulativamente por todos entes federativos, como Poder Público” (MILARÉ; COSTA JÚNIOR; COSTA, 2013, p. 172).

A vigente Lei de n. 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (BRASIL, 1981), estruturou o SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, integrando a ele os Municípios com a responsabilidade pelo controle e pela fiscalização, na esfera local, das atividades que provocam degradação ao ambiente. Com efeito, compete aos Municípios a elaboração de normas supletivas e complementares às editadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Nessa linha, o art. 70, § 1º, da Lei de Crimes Ambientais de n. 9.605/1998, diz, *in verbis*:

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.

§ 1º. São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha (BRASIL, 1998).

Destarte, a Lei Complementar de n. 140/2011 fixa, nos termos dos incisos III, VI e VII, do caput e do parágrafo único, do art. 23, da CF/88, a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora (BRASIL, 2011).

### **2.2.1 Análise da Lei Complementar n. 140/2011**

A Lei Complementar n. 140 publicada, em 08 de dezembro de 2011, visa a regulamentar o art. 23, da CF/88 (BRASIL, 2011). Contudo, acaba sendo limitada por esse dispositivo constitucional. Dentre outras matérias, a citada norma tem a missão precípua de definir competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios perante o licenciamento ambiental. Assim, discussões pairam sobre a atuação dos órgãos ambientais, no exercício do poder-dever de fiscalização, dentro do princípio do licenciador sancionador primário.

O art. 3º, da Lei Complementar 140/2011, deixa clara a intenção de se harmonizar as políticas e ações administrativas, para se evitar a sobreposição de atuação dos entes federativos, no exercício da competência comum originária. Nesse sentido, o art. 7º, inciso XIV, enumera os licenciamentos ambientais de empreendimentos e de atividades que ficam a cargo da União.

Por sua vez, o art. 9º, inciso XIV, traz a competência de licenciamento dos Municípios que se baseia em atividades e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental de âmbito local. Já a competência dos Estados é traçada pelo critério de exclusão, consoante o art. 8º, inciso XIV (BRASIL, 2011).

Apesar dessas definições pujantes, são notáveis, não raras vezes, o episódio do IBAMA lavrar um auto de infração por um fato, e esse mesmo fato ser multado pelo Estado e pelo Município. Assim, caberá defesa prévia e os devidos recursos para se impedir o “bis in idem”, na esfera administrativa. No insucesso, caberá também a judicialização. De acordo com o doutrinador Milaré (2009, p. 881):

Em sintonia com a competência comum dos entes federativos, a denominada Lei dos Crimes Ambientais inclui, como habilitados, para fins de lavratura de autos de infração e de instauração de processos administrativos, todos os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, no âmbito das três esferas da Federação brasileira.

Antes, imperava a Resolução do CONAMA 237/1997 (BRASIL, 1997) que definia de forma precária as competências para o licenciamento ambiental. A Lei Complementar 140/2011, por sua vez, trouxe uma celeridade e maior transparência nos processos de licenciamento. Também evidenciou uma segurança jurídica, uma vez que os empreendimentos, efetiva ou potencialmente poluidores, serão submetidos a aprovação de um único órgão competente, o qual terá competência para fiscalizar e lavrar o auto de infração correlatos.

Nesse contexto, os autores Bezerra e Gomes (2017), no artigo, publicado na Revista de Direito da Cidade, expõem que a cooperação, prevista no texto constitucional, fica fragilidade, frente a uma análise fria e anacrônica da Lei Complementar 140/2011, que não permite atuações sobrepostas de órgãos ambientais em diferentes esferas de poder.

De acordo com os autores citados “[...] sempre se sobrepunham: a problemática da competência para conduzir o licenciamento ambiental de determinada atividade e a problemática da competência para exercer o poder-dever de fiscalização em relação à determinada atividade” (BEZERRA; GOMES, 2017, p. 2). A regra geral, presente, no art. 17, da Lei Complementar 140/2011, diz que o órgão responsável pelo licenciamento de um empreendimento ou de uma atividade, será competente para a fiscalização.

Contudo, mesmo com as determinações da norma complementar, as fiscalizações têm ocorrido sem observância da regra. Isso ocorre, porque há falta de clareza, no art. 17, da Lei Complementar 140/2011. A segunda razão gravita-se em torno da resistência à ideia de que as competências previstas, no art. 23, podem ser regulamentadas sem ferir as competências de



cada ente. A terceira razão seria a competição, denominado “federalismo competitivo”. Ao invés dos entes federativos estabelecerem uma cooperação mútua, eles realizam uma competição sem precedentes, causando prejuízo a todos os segmentos da sociedade.

De forma acertada, Bezerra e Gomes (2017) tratam do princípio do licenciador sancionador, bem como vincula a interpretação da Lei Complementar 140/2011 sob o prisma da cooperação, da eficiência e da segurança jurídica. Nos termos do art. 7º, inciso XIII, do art. 8º, inciso XIII, do art. 9º, inciso XIII e do art. 17 (BRASIL, 2011), fora vinculado o exercício da competência comum para fiscalizar ao exercício da competência comum para licenciar.

Ao se debruçar sobre a interpretação do art. 17, que elucida a correlação entre fiscalizar e licenciar, a Procuradoria do IBAMA, por meio da OJN n. 49/2014/PFE/IBAMA, traz o princípio do licenciador fiscalizador primário:

Tem-se, aqui, legalmente posto, o princípio do licenciador-fiscalizador primário, que atribui ao órgão licenciador o dever primário de fiscalizar as atividades cujo controle ambiental prévio foi por ele exercido. Com isso, pretende-se evitar que o ente fiscalizador interfira na discricionariedade administrativa de outro órgão ambiental, ao se imiscuir no mérito da licença emitida, para concluir por seu cumprimento ou descumprimento (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, 2014, p. 17).

Em síntese, a Lei Complementar 140/2011 visa a regulamentar o parágrafo único, do art. 23, da CF/88, colocando ordem na atuação dos diversos entes federativos, no exercício da competência comum de proteção ao meio ambiente, evitando atuações sobrepostas ou contraditórias que contribuem para um cenário de ineficiência administrativa, insegurança jurídica e falta de cooperação entre os entes federativos.

### **2.3 SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente**

O SISNAMA tem suas origens integradas à constituição da SEMA, Secretaria Especial do Meio Ambiente pelo Decreto n. 73.030, de 30 de outubro de 1973 (BRASIL, 1973), logo após a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972. Outro momento, fora o II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico. Contudo, a SEMA, que era um órgão autônomo, subordinada ao Ministro de Estado, fora extinta pela Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 (BRASIL, 1989a). A Lei n. 6.938/1981, em seu art. 6º, instituiu o SISNAMA (BRASIL, 1981). Este teria “a finalidade de estabelecer uma rede de agências governamentais, nos diversos níveis da Federação, visando a assegurar mecanismos capazes

de, eficientemente, implementar a PNMA” (ANTUNES, 2010, p. 107). A PNMA tem como objetivo, *in verbis*:

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: [...].

Assim, a preservação tem o sentido de perenizar, de perpetuar, de salvaguardar, os recursos naturais. O art. 4º, da PNMA, traz uma lista mais abrangente de objetivos. “A PNMA deve ser entendida como o conjunto dos instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados à promoção do desenvolvimento sustentado da sociedade e economia brasileiras” (ANTUNES, 2010, p. 108).

A PNMA faz parte do Direito Ambiental positivo brasileiro - DA, estando vinculada aos princípios gerais do DA. O art. 2º, da PNMA, traz um rol de princípios orientadores da prática à ação governamental que decorre dos princípios do DA. O princípio do meio ambiente como Direito Humano Fundamental deve ser considerado como um princípio implícito na PNMA. Este é um princípio constitucional, presente nas normas de natureza infraconstitucional.

Tem-se o princípio democrático presente no art. 2º, inciso X, da Lei n. 6.938/81 (BRASIL, 1981), que trata da educação ambiental a todos os níveis de ensino com o fim de capacitar a comunidade na defesa do meio ambiente. Além disso, há o princípio do limite ou do controle, previsto nos incisos II, III e V, do art. 2º, da citada norma, em que o Poder Público está obrigado a editar e efetivar normas que instituem padrões máximos de poluição.

### **2.3.1 Órgãos integrantes do SISNAMA**

O SISNAMA é integrado por um órgão superior, por um órgão consultivo e deliberativo, por um órgão executor, diversos órgãos setoriais, órgãos seccionais e órgãos locais. Cada um destes órgãos possui atribuições próprias. Compete-lhe, precipuamente, o exercício do poder de polícia em matéria ambiental. A fiscalização das atividades degradadoras do meio ambiente por parte dos órgãos integrantes do SISNAMA tem se revelado hipertrofiada e pouco eficiente.

A Lei da PNMA estruturou o SISNAMA em sete níveis político-administrativo, o que por si só já demonstra a inequívoca vocação cartorial e burocrática. O art. 6º, da Lei PNMA, traz a constituição do SISNAMA, a saber:

Art. 6º. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - Órgão Superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - Órgão Central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - Órgãos Executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, e

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições (BRASIL, 1981).

O Conselho de Governo é constituído por todos os Ministros de Estado, pelos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República e pelo Advogado Geral da União, com a finalidade de assessorar o Presidente na formulação de diretrizes de ação governamental. O CONAMA é uma entidade dotada de poder regulamentar em razão do imperativo da lei. Ele tem a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes e políticas governamentais para o meio ambiente.

### 3 CONCEITO DE DANO AMBIENTAL E DE MEIO AMBIENTE

Diversos autores ambientalistas como Édis Milaré, Paulo de Bessa Antunes, Paulo Afonso Machado, dentre outros, possuem dificuldades de definir o dano ambiental, em razão da própria Constituição Federal brasileira não ter elaborado uma noção técnico-jurídica de meio ambiente. Entretanto, o conceito jurídico de dano é pressuposto indispensável para a construção de uma teoria jurídica da responsabilidade ambiental.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes, “dano é o prejuízo causado a alguém por um terceiro que se vê obrigado ao ressarcimento” (ANTUNES, 2010, p. 247). O autor vai mais longe “dano implica alteração de uma situação jurídica, material ou moral, cuja titularidade não possa ser atribuída àquele que, voluntária ou involuntariamente, tenha dado origem à mencionada alteração” (ANTUNES, 2010, p. 247).

Contudo, em razão das peculiaridades do Direito Ambiental, a definição de dano não é suficiente para o dano ambiental, em face de suas características não serem apropriáveis pelo Direito Comum. Além disso, será necessária a definição de meio ambiente que é um conceito aberto. O meio ambiente é um bem jurídico autônomo e unitário que não se confunde com os diversos bens jurídicos que o integram.

Não obstante, meio ambiente é uma “*res communes omnium*”, ou seja, uma coisa comum a todos que pode ser composta por bens pertencentes ao domínio público ou ao domínio privado. A Carta Magna brasileira erigiu o meio ambiente à categoria de um dos valores ideais de ordem social, dedicando-lhe um capítulo próprio, bem como institucionalizou o direito ao ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo. O art. 225, caput, da CF/88, define-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Nesse sentido, caberá a corresponsabilidade do Poder Público e do cidadão pela sua defesa e preservação do meio ambiente. Édis Milaré conceitua dano ambiental como:

Toda interferência antrópica infligida ao patrimônio ambiental (natural, cultural, artificial), capaz de desencadear, imediata ou potencialmente, perturbações desfavoráveis (*in pejus*) ao equilíbrio ecológico, à sadia qualidade de vida, ou a quaisquer outros valores coletivos ou de pessoas (MILARÉ, 2009, p. 866).

A interferência imposta aos bens ambientais deve estar atrelada ao homem e não a fatos próprios e exclusivos da natureza. Deverá ocorrer o fortuito interno, já que o externo é uma excludente de ilicitude. O fortuito externo é um fato imprevisível e inevitável sem qualquer

relação com a atividade. Se não houver a ligação entre a atividade com o que provocou o dano, este cairá na vala do irressarcível.

Já o termo patrimônio ambiental explicita a abrangência e a complexidade, frente ao triplo aspecto do meio ambiente: holístico, sistêmico e interdisciplinar. Assim, recurso ambiental é um gênero, do qual o recurso natural é uma espécie. O seu conteúdo não se resume somente em elementos naturais, mas, também nos artificiais e nos culturais. O meio ambiente é uma realidade mais ampla do que os ecossistemas naturais, abrangendo os artificiais e culturais.

No tocante à relação causa e efeito, a causa pode ter antecedentes remotos, e o efeito pode ser potencial ou futuro, não se limitando ao tempo ou ao espaço. Não só as interferências graves, mas quaisquer perturbações devem ser consideradas. Por isso, a intensidade do dano será aquela capaz de desorganizar o equilíbrio dos ecossistemas, dos pressupostos da sadia qualidade de vida ou de qualquer outro valor caro a toda sociedade.

### **3.1 A dupla face da danosidade ambiental**

A dupla face da danosidade ambiental se revela quando os seus efeitos atingem não só o homem, mas o ambiente que o cerca. A Lei 6.938/1981, em seu art. 14, § 1º, diz que:

§ 1º. Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independente da existência de culpa, a indenizar ou a reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (BRASIL, 1981).

A Lei de n. 11.105/2005 (BRASIL, 2005), conhecida por Lei da Biossegurança, no seu art. 20, também prevê essa dupla face, pois averba que os responsáveis pelos danos ao meio ambiente e a terceiros responderão solidariamente por sua indenização ou reparação integral. O autor Leite (2000), diz que o dano ambiental tem conceitos ambivalentes. Assim, designa a lesão que cai sobre o patrimônio ambiental, que é comum à coletividade, mas também sobre interesses pessoais, legitimando os lesados a uma reparação pelos prejuízos patrimoniais ou extrapatrimoniais.

Dano ambiental é toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem (LEITE, 2000, p. 98-99).

Conforme Milaré (2009), diretamente, o dano ambiental recai sobre o ambiente e os recursos e elementos que o compõem, em prejuízo da coletividade. Mas também, reflete, material ou moralmente, sobre o patrimônio, os interesses ou a saúde de uma determinada pessoa ou de um grupo de pessoas determinadas ou determináveis. Esse dano ambiental individual é chamado de ricochete ou reflexo.

Nessa esteira, o dano divide-se em dano ambiental coletivo ou dano ambiental propriamente dito e em dano ambiental individual. Este atinge pessoas individualmente, consideradas através de sua integridade moral e no seu patrimonial particular. Aquele alcança o meio ambiente em sua concepção difusa como patrimônio coletivo, seria um dano ao meio ambiente lato sensu. Destarte, a ação civil pública não se confunde com uma ação de responsabilidade civil por danos causados a particulares, prevalece esse entendimento nos tribunais.

Dentro do dano coletivo, os interesses ou direitos difusos são aqueles transindividuais, de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Já os interesses ou direitos coletivos são os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

A tutela desses direitos coletivos pode se dar por ação civil pública ou por mandado de segurança coletivo. Cumpre fundamentalmente ao Ministério Público a manipulação de medidas processuais para a garantia da reparação do dano ambiental coletivo ou mesmo a prevenir a sua ocorrência. Não obstante, a vítima do dano ambiental reflexo pode buscar a reparação do dano sofrido no âmbito de uma ação indenizatória de cunho individual fundada nas regras que regem o direito de vizinhança.

## **4 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL**

### **4.1 Fundamentações**

No Direito Comum, O Código Civil brasileiro de 2002, diferente do seu antecessor, adotou um sistema dualista para tratar da responsabilidade civil. Assim, a responsabilidade civil está amparada na culpa, como regra geral, mas também ganha força de incidência a responsabilidade sem culpa, esteada no risco da atividade, consoante o art. 927, do CC/02, a saber:

Ar. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independente 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 (BRASIL, 2002).

A regra geral para o ressarcimento pela prática de atos ilícitos, segundo Milaré (2009), decorre da culpa lato sensu. Esta compreende a aferição da vontade do autor, baseado no dolo (consciência e vontade livre de praticar o ato) ou na culpa “stricto sensu” (violação do dever de cuidado, atenção e diligência com que todos devem atuar em sociedade). O art. 186, do CC/02, diz que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (BRASIL, 2002). Ou seja, esse sujeito ativo ficará obrigado a reparar o dano pela ótica do elemento subjetivo da culpa.

Entretanto, com a expansão das atividades econômicas da chamada sociedade de risco, nasce a imperiosa necessidade de um viés outro, não marcado pela preponderância do direito privado vigente. Nessa linha, a responsabilidade civil objetiva se torna presente nos casos especificados em lei ou em situações em que a atividade desenvolvida implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem, baseada na teoria do risco.

### **4.2 Natureza jurídica da responsabilidade civil ambiental**

A responsabilidade civil, baseada na culpa, trazia para o meio ambiente um total desamparo, não oferecia proteção suficiente e adequada às vítimas, em seu aspecto amplo. Isso, porque se trata de um direito difuso que atinge uma pluralidade de vítimas. Salienta-se que o Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90, em seu art. 81, parágrafo único, inciso I, define

o direito difuso como “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (BRASIL, 1990).

Além disso, prevalecia a dificuldade de prova da culpa do agente poluidor, respaldados por atos do Poder Público como licenças e autorizações. Também, aplicavam-se as excludentes de responsabilização, como o caso fortuito e o motivo de força maior.

A Lei de n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, PNMA (BRASIL, 1981), em seu art. 14, § 1º, adotou o princípio da responsabilidade objetiva, fundamentado no risco da atividade, em face da atividade ruínosa do poluidor que se apropria de bens que pertencem a todos, *in verbis*:

§ 1º. Sem obstar a aplicação das penalidades previstas, neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência da culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (BRASIL, 1981).

À luz da CF/88, no que se refere às atividades nucleares e minerárias, a responsabilidade civil objetiva do poluidor foi constitucionalizada. Também ocorreu com a responsabilidade do Estado, com ênfase na questão ambiental. Toda essa dinâmica ampara-se com o princípio do poluidor-pagador que faz recair sobre o agente do dano a responsabilidade civil de natureza objetiva. Para a caracterização da responsabilidade civil basta a demonstração do evento danoso e do nexu causal. A conduta é substituída pela assunção do risco em provocar o resultado.

Com efeito, basta apurar se houve o dano, a vinculação deste com um fato qualquer para assegurar a indenização, com fundamento na teoria do risco integral em que se obriga o agente a indenizar todo e qualquer dano. Não se indaga a respeito da culpa da vítima na produção do evento danoso, nem se permite qualquer prova visando a elidir essa responsabilidade.

Os princípios básicos de aplicação na responsabilidade civil ambiental são meramente três: os princípios da prevenção e da precaução, o princípio do poluidor-pagador e o princípio da reparação integral. O princípio da prevenção e da precaução vem reforçar que a prevenção é sempre mais importante do que a reparação e a repressão, pois estão situadas em momento anterior. A prevenção e a precaução se preocupam com ações inibitórias, uma vez que a degradação ambiental é irreparável.

O princípio da prevenção e da precaução são os mais importantes, pois as autoridades competentes, para ajuizarem ação civil pública, podem fazê-la para coibir práticas que apresentem mera potencialidade de dano, impondo ajustamento de conduta às normas técnicas aplicáveis com o fim de mitigar riscos. Com o descumprimento de regras jurídicas de proteção



ambiental, dão aos órgãos do SISNAMA a legitimidade de aplicar sanções administrativas, por óbvio.

O princípio do poluidor constata que “os recursos ambientais são escassos e que o seu uso na produção e no consumo acarretam a sua redução e degradação” (ANTUNES, 2010, p. 49). Constitui-se o fundamento primário da responsabilidade civil no âmbito ambiental, é conhecido como o princípio da equidade. “Aquele que lucra com uma atividade deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultantes” (MILARÉ, 2009, p. 956).

Não obstante, o princípio da reparação integral evidencia que aquele que causa o dano ambiental deve reparar integralmente a teor do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, bem como o art. 225, § 3º, da CF/88 (BRASIL, 1981, 1988). O Brasil adotou a teoria da reparação integral do dano ambiental, logo, a lesão causada ao meio ambiente há de ser recuperada em sua integridade e qualquer norma jurídica que disponha em sentido contrário ou que pretenda limitar a indenização a um teto máximo será inconstitucional. Quando não for possível a reparação do dano, ainda será devida a indenização pecuniária a ser revestida para os Fundos de Defesa dos Direitos Difusos, previstos no art. 13, da Lei 7.347/1985 (BRASIL, 1985).

## 5 RESPONSABILIDADE PENAL AMBIENTAL

### 5.1 Fundamentações

Como frisado, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos direitos fundamentais da pessoa humana. Não se pode esquivar-se de se aplicar uma responsabilidade penal às agressões perpetradas a ele nos casos que alcancem o ponto do intolerável ou de intensa reprovação do corpo social, sob o viés da “ultima ratio” da tutela penal ambiental. A CF/88, em seu art. 225, § 3º, deixou claro que as condutas lesivas ao meio ambiente reproduzirão a tríplice responsabilidade no âmbito, civil, penal e administrativo.

De fato, a responsabilidade civil ambiental já estava disciplinada antes da CF/88, pela PNMA, faltava um tratamento adequado e isonômico pelo ordenamento jurídico brasileiro da responsabilidade penal e administrativa. A Lei de n. 9.605/1998, conhecida como Lei dos Crimes Ambientais, veio dispor sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (BRASIL, 1998).

A Lei 9.605/98 deu um tratamento mais orgânico e sistêmico às questões ambientais, haja vista os seus inúmeros diplomas legais extravagantes. Contudo, não colocou fim à pulverização legislativa, visto que não incluiu todas as condutas nocivas ao meio ambiente. Salienta-se que a citada lei trata-se de um instrumento normativo de natureza híbrida, já que se preocupou com infrações administrativas e com aspectos da cooperação internacional para a preservação do meio ambiente.

O princípio da intervenção mínima é de suma importância, já que declara que o Direito Penal é a “ultima ratio” no tocante à responsabilização jurídica. Com o princípio da subsidiariedade da ação penal, evidenciou-se que, à luz do caso concreto, esse ramo do direito só se aplica quando os demais forem insuficientes para coibir a conduta infracional, potencial ou efetivamente lesiva ao bem jurídico tutelado.

Vários autores a citar Luiz Régis Prado (1998), em sua obra “Crimes contra o ambiente”, critica a Lei dos Crimes Ambientais (BRASIL, 1998) por ferir os princípios penais da intervenção mínima e da insignificância, visto que elevou a categoria de crimes diversas condutas que poderiam ser tratadas como infrações administrativas ou contravenções penais. Édis Milaré também segue essa linha, a saber:

Assim sendo, mesmo quando, no mundo dos fatos, houver indícios da ocorrência de uma determinada conduta, que o Direito Penal qualifica, a priori, como criminosa, o hermeneuta, à luz do princípio da intervenção

mínima, deverá avaliar as circunstâncias do caso concreto e a efetiva periculosidade da situação que lhe apresenta, antes de, com açoitamento, pretender simplesmente enquadrá-la na letra da lei fria (MILARÉ, 2009, p. 976).

Em matéria ambiental, tem-se utilizado a técnica legislativa denominada norma penal em branco. Embora, o princípio da legalidade dos delitos e das penas requer por parte do Direito Penal, norma incriminadora, a definição de modo autônomo de seus componentes, evitando a remissão a outras regras. A Lei 9.605/1998, base do ordenamento ambiental penal, utilizou-se desse artifício em muitos artigos, em vista de seu caráter complexo, técnico e multidisciplinar, sempre à estreita com a legislação administrativa. As enunciações são vagas e clama por complementação por outros dispositivos legais ou atos normativos extravagantes.

## **5.2 Natureza jurídica da responsabilidade penal ambiental**

A proteção penal do meio ambiente pertence à uma categoria de bem jurídico autônomo, sendo, precipuamente, tutelado o meio ambiente, qualidade ambiental, em escala global. Como frisado acima, o ambiente congrega-se em um conjunto de elementos naturais, culturais e artificiais, dividindo-se em meio ambiente natural (solo, água, ar atmosférico, fauna e flora, enfim, a biosfera), meio ambiente cultural (patrimônio artístico, histórico, turístico, paisagístico, arqueológico etc.) e o meio ambiente artificial (conjunto de edifícios e nos equipamentos públicos: ruas, praças, áreas verdes, ou seja, todos os logradouros, assentamentos e reflexos urbanísticos).

Com efeito, o tipo penal ambiental tem uma amplitude ou indeterminação da conduta incriminadora, caracterizando o tipo aberto em que não aparece, em sua totalidade, a norma que o agente transgredir com o seu comportamento. Logo, faz-se necessária a remissão a disposições externas, a normas e a conceitos técnicos.

De acordo com o conceito analítico de crime (fato típico, ilícito e culpável), a conduta típica depende da transgressão de normas a que a incriminação do fato se refere e que devem necessariamente ser consideradas pelo juiz para estabelecer a tipicidade do comportamento do agente. O fato é ilícito, na maioria das vezes, porque o agente atuou sem autorização legal, sem licença, ou em desacordo com as determinações legais. Mesmo habilitado, com a autorização ou com a licença, pode ocorrer uma não observação das suas condicionantes e determinações legais ou regulamentares.

Cabe salientar que a moderna ciência penal tende a considerar o crime ecológico como crime de perigo, na conceituação de Ferreira (1995). Este se verifica, quando a lei transfere o

momento consumativo do crime de lesão para aquele da ameaça. O crime, portanto, ocorrerá no instante em que o bem tutelado encontrar-se numa condição objetiva de possível ou provável lesão. O legislador, no tocante às infrações ambientais, trouxe os tipos de perigo, sobretudo os de perigo abstrato, sendo suficiente a mera probabilidade do dano. Assim, descarta-se a ocorrência do dano como elemento necessário para a caracterização do crime, bastando a simples probabilidade de seu acontecimento.

Consoante Édís Milaré, “a culpabilidade do agente é que dá o tom da sua responsabilidade” (MILARÉ, 2009, p. 981). Nos crimes ambientais, são imprescindíveis o dolo e a culpa do agente, sendo a natureza da responsabilidade penal ambiental totalmente subjetiva, sem ressalvas. De acordo com o art. 18, inciso I, do CP/1940 (BRASIL, 1940), o crime doloso ocorre quando o agente quer o resultado ou assume o risco de produzi-lo. Já o crime culposo está previsto nos dizeres do art. 18, no seu inciso II, do CP/1940, consistindo na “conduta voluntária (ação ou omissão) que produz resultado antijurídico não querido, mas previsível, e, excepcionalmente, previsto, que podia com a devida atenção ser evitado” (MIRABETE, 1999, p. 145).

Ressalta-se que, até a edição da Lei 9.605/1998, só se puniam os crimes ambientais dolosos, somente a Lei de n. 7.802, de 11 de julho de 1989 (Agrotóxicos), em seus arts. 15 e 16, dispunha de duas modalidades de crimes informados pela culpa (BRASIL, 1989b). Diante disso, a Lei dos Crimes Ambientais, nos arts. 38, 40, 41, 49, 54, 56, 62, 67, 68 e 69-A, trouxe tipos penais passíveis de consumação também sob a modalidade culposa, cassando, em boa medida, a impunidade que até então era a regra (BRASIL, 1998).

Como bem exposto por Édís Milaré, “o direito penal moderno acolhe a responsabilidade subjetiva, fundada no dolo ou na culpa” (MILARÉ, 2013, p. 29). Assim, para a imputação da responsabilidade penal ambiental, o evento é relevante, mas não é suficiente, como ocorre na responsabilidade objetiva. Portanto, é imprescindível, para a imposição da sanção penal, que o sujeito ativo tenha contribuído, interiormente, com vontade, representação e consciência da ilicitude.

O princípio da responsabilidade penal pessoal, conhecido também como princípio da intranscendência da pena, previsto, no art. 5º, inciso XLV, da CF/88, declara que:

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 (BRASIL, 1988).

Nessa esteira, terceiros, alheios à conduta criminosa, não podem sofrer sanção penal. O princípio da intranscendência da pena afasta a responsabilidade de terceiros, ou seja, somente o condenado suportará a pena, banindo do direito penal ambiental a responsabilidade objetiva.

### **5.2.1 Responsabilidade penal individual e responsabilidade penal da pessoa jurídica**

De acordo com o penalista Cléber Masson, “a imputabilidade penal é a capacidade mental, inerente ao ser humano de, ao tempo da ação ou da omissão, entender o caráter ilícito do fato e de determinar-se de acordo com esse entendimento” (MASSON, 2014, p. 364). Nessa linha, o infrator da norma penal ambiental não possui as mesmas características do criminoso comum. Em alguns casos, a atividade do infrator ambiental não se volta para o crime como um fim em si mesmo.

Assim pronuncia, de forma ímpar, Vladimir Passos de Freitas: “os crimes ambientais são cometidos por pessoas que não oferecem nenhuma periculosidade ao meio social, e que foram levadas a praticar a infração penal por circunstâncias do meio em que vivem e dos costumes” (FREITAS, 1998, p. 983). Com efeito, o julgador, na aplicação da pena, deve observar ao art. 14, da Lei 9.605/1998, *in verbis*:

Art. 14. São circunstâncias que atenuam a pena:

I- Baixo grau de instrução ou escolaridade do agente;

II- Arrependimento do infrator, manifestado pela espontânea reparação do dano ou limitação significativa da degradação ambiental causada;

III- Comunicação prévia pelo agente do perigo iminente de degradação ambiental;

IV- Colaboração com os agentes encarregados da vigilância e do controle ambiental (BRASIL, 1998).

O art. 225, § 3º, da CF/88, diz que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988). Nesse viés, o art. 3º, da Lei 9.605/98, enfatiza que:

Art. 3º. As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único: A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato (BRASIL, 1998).

De acordo com o autor Édis Milaré, “o intento do legislador foi punir o criminoso certo e não apenas o humilde” (MILARÉ, 2009, p. 983). Em regra, o verdadeiro infrator ambiental é a pessoa jurídica que busca o lucro, quase sempre, como finalidade precípua. Para esses infratores, não há preocupação com os prejuízos a curto e a longo prazos causados à coletividade. Também, pouco importa se a saúde da população ficará em risco com os efeitos da poluição.

A responsabilidade da pessoa jurídica não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato, na medida em que a empresa não comete crimes sozinha, por óbvio. Nesse contexto, sempre que se constatar a responsabilidade criminal da empresa, também haverá a culpa do administrador que exarou o comando para a conduta antijurídica. Também responderão o preposto que obedece à ordem ilegal e todo o empregado que colabora para o resultado.

À luz do art. 13, § 2º, do Código Penal brasileiro, que trata da relevância da omissão, o art. 2º, da Lei 9.605/98, diz que as pessoas, com o dever jurídico de agir para evitar danos ao meio ambiente, tornam-se pela omissão partícipes do fato delituoso.

Art. 2º. Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos, nesta lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica que sabendo da conduta criminosa de outrem deixa de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la (BRASIL, 1998).

Ressalta-se que a responsabilidade penal dos mandatários da sociedade tem seus limites, visto que entre a ação ou omissão do dirigente e o fato danoso deverá existir sempre o nexo de causalidade. Se não houver tal liame, não ocorrerá a responsabilização do dirigente pelo simples fato dele integrar o corpo diretivo do ente moral. Isso, porque, na esfera penal, não há espaço para a responsabilidade penal objetiva das pessoas físicas.

Em virtude da redação do art. 3º, da Lei dos Crimes Ambientais (BRASIL, 1998), as pessoas jurídicas não cometem crimes ambientais na modalidade culposa. De fato, o domínio do fato se encontra na decisão das pessoas físicas. Estas detêm a capacidade diretiva da empresa e não existe direção sem o dolo de proceder entendido como a vontade livre e consciente de praticar atos que configuram o tipo penal. As pessoas jurídicas só serão responsabilizadas pela prática de crimes ambientais dolosos.

Consoante entendimentos doutrinários, a decisão é um ato final, dirigido à realização do tipo penal. Ademais, se o legislador quisesse a imputação da conduta culposa a pessoas jurídicas, não colocaria a expressão “decisão”, pois restringiu o crime da pessoa jurídica como fruto de uma decisão tão somente. Assim, se for um acidente que em nada se beneficiou a pessoa jurídica, não haverá justa causa para a ação penal.

No entendimento de Hely Lopes Meirelles, os crimes contra o meio ambiente vinculam a pessoa que os praticou ou concorreu de alguma forma para a sua realização. No que tange às pessoas jurídicas, responderá também seus administradores. “A própria pessoa jurídica poderá ser responsabilizada administrativa, civil e penalmente, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade” (MEIRELLES, 2015, p. 720).

### **5.2.2 Impactos da responsabilidade penal das pessoas jurídicas de direito público**

Conforme exposto, não há mais que se negar a responsabilidade penal da pessoa jurídica nos crimes praticados contra o meio ambiente. De fato, a redação do art. 3º, § único, da Lei 9.605/98, traz a co-responsabilização, nos delitos ambientais, entre a pessoa jurídica e as pessoas físicas, autoras, co-autoras e partícipes, sendo sempre uma co-autoria necessária.

Nesse contexto, Machado (2013b) elucida que tanto as pessoas jurídicas de direito público quanto as de direito privado devem se submeter aos rigores da lei. A Lei dos Crimes Ambientais (BRASIL, 1998) não faz nenhuma distinção para a responsabilização de ambas, portanto, não cabe ao intérprete da norma fazê-lo.

Contudo, alguns autores como Guilherme José Purvin de Figueiredo e Solange Teles da Silva adotam o posicionamento de que “as pessoas jurídicas de direito público não devam ser responsabilizadas, as penas a elas impostas ou seriam inócuas ou, então, se executadas, prejudicariam diretamente a própria comunidade beneficiária do serviço público” (FIGUEIREDO; SILVA, 1998, p. 57).

Cita-se também o emérito jurista Vladimir Passos de Freitas que entende que somente as pessoas jurídicas de direito privado podem ser criminalmente responsabilizadas (FREITAS, 2010). Tal fato ocorre em face do administrador público agir com desvio de poder, não perseguindo os fins do interesse público. No caso de um crime contra o meio ambiente, só a pessoa natural será responsabilizada penalmente.

Em todo o caso, a lei não faz a distinção ora explanada. O agente público não estará a salvo da responsabilização, caso tenha concorrido para a concretização do ato lesivo ao

ambiente. Na hipótese do crime ambiental, será feita a identificação e responsabilização dos agentes públicos, pessoas físicas, que o cometeram.

Na esfera cível, a reparação do dano será feita pela pessoa jurídica de direito público, com base no dispositivo legal máximo, art. 37, § 6º, da CF/88 (BRASIL, 1988). Outrossim, haverá a recomposição do patrimônio público com ajuizamento de ação regressiva em face dos agentes públicos responsáveis. Salienta-se que o sujeito passivo direto de um delito ambiental será sempre a coletividade por ser o bem ou o interesse tutelado considerado de uso comum do povo.



## **6 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL**

### **6.1 Fundamentação**

A defesa do meio ambiente se desenvolve, simultaneamente, a partir de ações de índole preventiva, reparatória e repressiva. O art. 225, § 3º, da CF/88 (BRASIL, 1988), deixa claro que os atos considerados lesivos ao meio ambiente terão repercussão jurídica tripla. O infrator ambiental, apenas por um ato, poderá ser responsabilizado nas três esferas penal, administrativa e civil alternativa ou cumulativamente.

É imperioso tratar da responsabilidade administrativa ambiental, após uma breve contextualização da responsabilidade civil ambiental concomitante com a responsabilidade penal ambiental. Entender as duas últimas leva ao leitor entender qual a natureza jurídica mais adequada a ser aplicada na esfera administrativa ambiental, já que a proteção do meio ambiente e o seu uso racional são ações imprescindíveis a presentes e a futuras gerações.

Na esfera civil, está pacificado a natureza jurídica da responsabilidade civil ambiental que se gravita em torno da objetividade, independente de culpa, informada pela teoria do risco integral, descabida a invocação de excludentes de responsabilidade civil, à luz do art. 14, § 1º, da Lei de n. 6.938/1981, conhecida como a Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981). O repúdio do ordenamento jurídico à danosidade ambiental já era latente mesmo antes da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988.

Nesse viés, a Lei de n. 9.605/98, conhecida como a Lei de Crimes Ambientais, trouxe o tratamento das responsabilidades penal e administrativa para o ordenamento jurídico brasileiro. A citada lei dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Em Minas Gerais, aplica-se o Decreto Estadual de n. 47.383/2018 (MINAS GERAIS, 2018), que dispõe sobre as normas de licenciamento ambiental, tipifica e classifica as infrações administrativas ambientais, estabelecendo procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades, bem como o Decreto Estadual de n. 47.838/20 (MINAS GERAIS, 2020) que trata das atividades agrossilvipastoris e agroindustrial de pequeno porte.

As normas jurídicas do tipo regra são muitas e esparsas em matéria ambiental, e as normas jurídicas do tipo princípio, que vem dar orientação, sopesamento, racionalidade e integralidade ao ordenamento jurídico, são previstas no art. 37, caput, da CF/88 (BRASIL, 1988), sendo os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da

publicidade e da eficiência. Há outros implícitos como a mesma força vinculante tais como da lealdade, da boa-fé administrativa, da razoabilidade e da proporcionalidade.

## **6.2 Natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental**

A identificação da natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental é um tema com grandes dificuldades, já que possui divergências entre a doutrina e a jurisprudência. Não há um consenso doutrinário nem jurisprudencial sobre a natureza ser objetiva ou subjetiva, mas, hodiernamente, a tendência é pela última. Freitas (2010) enfatizou a complicada aceitação da imprescindibilidade da culpa no direito administrativo sancionador. O autor Paulo de Bessa Antunes somente retrata a natureza objetiva da responsabilidade civil ambiental (ANTUNES, 2010).

Hely Lopes Meirelles, citado por diversos ambientalistas, inclinou-se pela regra da objetividade, com fundamento, no art. 70, caput, da Lei 9.605/98, uma vez que a redação desse diploma não traz a voluntariedade do sujeito infrator. Nesse sentido, pronuncia que “a multa administrativa é de natureza objetiva e independe da ocorrência de culpa ou dolo do infrator” (MEIRELLES, 2015, p. 129).

Em face dos argumentos de Meirelles (2015), surge a primeira corrente que defende a reponsabilidade objetiva, baseando-se na ideia de que o legislador não trouxe a necessidade da voluntariedade. A culpa seria a exceção, nas hipóteses prefixadas pelo ordenamento jurídico. Seguem esse entendimento, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>, Paulo Affonso Leme Machado<sup>2</sup>, Vladimir Passos de Freitas<sup>3</sup>, Joel Ilan Paciornik, Theo Marés, Flávio Dino e Nicolao Dino Neto (DINO, 2011; DINO; DINO NETO, 2011; FREITAS, 2010; MACHADO, 2013a; MARÉS, 2010; MELLO, 2007; PARCIONIK, 2010).

Em contrapartida, Justen Filho (2008) acompanha a corrente que defende a bandeira da responsabilidade subjetiva, pugna-se pela imprescindibilidade da culpa, lato sensu. Segundo o autor, as penalidades administrativas apresentam configuração similar à de natureza penal, destacando os princípios reitores dos procedimentos sancionatórios: legalidade, especificação, proporcionalidade, culpabilidade e personalismo da sanção.

Ademais, os defensores da responsabilidade administrativa de natureza subjetiva (Fábio Medina Osório, Heraldo Garcia Vitta, Ricardo Carneiro, Edilson Pereira Nobre Júnior, Daniel Ferreira e Regis Fernandes de Oliveira) alegam que a culpa, lato sensu, é um elemento necessário para a caracterização da infração administrativa, com base nas garantias expressas no art. 5º, LV e LVII, da CF/88, que asseguram aos litigantes, em processo judicial ou

administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, além da presunção da inocência (CARNEIRO, 2005; FERREIRA, 2009; NOBRE JÚNIOR, 2000; OLIVEIRA, 2012; OSÓRIO, 2011; VITTA, 2008).

Outra situação importante é apontada por Torres (2013), ele afirma que a culpabilidade está relacionada a uma exigência constitucional de individualização das penas, conforme o art. 5º, inciso XLVI, da CF/88 (BRASIL, 1988). A individualização das penas exige a verificação das características individuais do infrator quando da gradação da sanção. Sem a mais ampla e livre apreciação das provas não restaria cumprido o exame da culpabilidade. Nesse feito, afirma “sem respeitar o princípio da culpabilidade, a pena é ilegítima” (TORRES, 2013).

Fábio Medina Osório, autor da obra “Direito Administrativo Sancionador”, como mencionado, defende o caráter subjetivo da infração administrativa:

Os dispositivos dos quais deflui a culpabilidade são constitucionais e limitam o direito punitivo como um todo. Trata-se, nesse passo, de consagrar garantias individuais contra o arbítrio, garantias que se corporificam em direitos fundamentais da pessoa humana, os quais somente resultam protegidos se houver a segurança de que as pessoas não sejam atingidas por um poder sancionador autoritário que despreze a subjetividade da conduta e a valoração em torno à exigibilidade de comportamento diverso (OSÓRIO, 2011, p. 357).

Nesse diapasão, o autor da obra “Direito do Ambiente” Edis Milaré lança um oportuno questionamento “como resolver esse aparente conflito entre o interesse público de efetivar a punição para a boa salvaguarda do meio ambiente e os interesses patrimoniais dos particulares decorrentes da Constituição” (MILARÉ, 2013, p. 125).

Portanto, é imprescindível abordar essas concepções dos doutrinadores e juristas brasileiros para que a responsabilidade administrativa cumpra o seu papel preventivo de inibir condutas ilícitas, e de preservar o meio ambiente. Além disso, ela não pode ser um instrumento arbitrário que sufoque os direitos fundamentais do cidadão e da sociedade como um todo.

### **6.2.1 Críticas à teoria da objetividade**

O maior argumento para a defesa da natureza objetiva da responsabilidade administrativa ambiental reside nos ensinamentos de Meirelles (2015) que cita com afinco a não expressão da voluntariedade do sujeito infrator, no art. 70, caput, da Lei 9.605/98 (BRASIL, 1998), pelo legislador. Já Machado (2013b) reporta-se à Política Nacional do Meio Ambiente, sobretudo em seu art. 14, § 1, Lei 6938/81. Milaré, Costa Júnior e Costa (2013, p. 177) debruçam-se sobre a assertiva e expõe, *in verbis*:

Se de um lado, a marca da objetividade pode ser entrevistada, na redação do art. 70, caput, da Lei 9.605/1998, na parte em que se satisfaz com o mero comportamento do administrado para ter por caracterizada a infração, de outro, o tom subjetivista também dela desponta, quando se refere à ilicitude, elemento sabidamente estranho à teoria objetivista.

Outra situação importante extrai-se do art. 72, caput, da Lei dos Crimes Ambientais, que traz as sanções aplicáveis em decorrência da infração administrativa, indicando a remissão ao art. 6º do mencionado dispositivo legal. O art. 6º, por sua vez, diz:

Art. 6º. Para imposição e gradação da penalidade, a autoridade competente observará:

I- a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II- os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental;

III- a situação econômica do infrator, no caso de multa (BRASIL, 1998).

Destarte, como afirmar ser objetiva a responsabilidade que demanda, expressamente, observações acerca da gravidade, dos motivos, das consequências e de outras situações elencadas, uma vez que tais indagações são pertinentes na seara da responsabilidade subjetiva, tendo seu alicerce na culpa. Assim, nasce um sistema híbrido entre a responsabilidade civil objetiva, que se contenta com o comportamento adverso aos regulamentos, e a responsabilidade penal subjetiva, que reclama a presença da ilicitude no comportamento.

Não obstante, a defesa de Paulo Affonso Machado Leme se repousa na responsabilidade por danos. Contudo, não se atenta às condutas comissivas ou às omissivas que afrontam as exigências legais e não necessariamente causam danos. Ou seja, da reação estatal com a finalidade precípua de prevenção de danos ambientais, impondo aos particulares um dever jurídico potencialmente apto à sua evitabilidade.

### **6.2.2 Posicionamentos diversos**

Embora Freitas (2014) assuma que a responsabilidade administrativa ambiental tenha natureza objetiva, ele considera a existência da culpa como exceção. Nas hipóteses da exigência da culpa, caberá ao infrator o ônus da prova para o fim de se isentar da penalidade. Como fundamentação, o autor utiliza-se do art. 14, § 1º, da Lei 6938/81 e toma em consideração o § 3º, do art. 72 da mencionada lei. Posiciona-se na direção de que “a multa simples tem caráter subjetivo, e a multa diária não” (FREITAS, 2014, p. 127).

Nessa esteira, Édis Milaré declara “pode-se concluir que a responsabilidade por infrações administrativas, no direito ambiental, é indubitavelmente subjetiva” (MILARÉ, 2013, p. 181). No que se refere ao risco à proteção do meio ambiente, resolve-se pela presunção da culpa, diferentemente do que se vê na esfera penal pelo princípio da presunção da inocência. Também se inverte o ônus da prova de sua inocência, ou seja, ficará a cargo do cidadão infrator.

De outro modo, a Advocacia Geral da União adotou posição singular em Orientação Jurídica Normativa n. 26/2011/PFE/IBAMA (MINAS GERAIS, 2017), cuja conclusão é no sentido de desnecessidade da configuração da culpa e do dolo para a aplicação da penalidade de multa administrativa, cuja ementa diz:

As normas legais aplicáveis para sancionar condutas lesivas ao meio ambiente, a saber, arts. 70 a 72, da Lei Federal n. 9.605/98, não preveem a comprovação de elementos subjetivos para a configuração da infração; Na responsabilidade civil ambiental adota-se a Teoria do Risco Integral, a qual não se admite excludentes de responsabilidades, tais como força maior, caso fortuito ou fato de terceiro. Lado outro, a responsabilidade administrativa baseia-se na Teoria do Risco Criado, que admite a incidência de excludentes, mas exige do administrado – ante a presunção de legitimidade dos atos administrativos – que demonstre que seu comportamento não contribuiu para a ocorrência da infração (culpa concorrente) (MINAS GERAIS, 2017).

O parecer da AGU defende a aplicação da Teoria da Responsabilidade Objetiva no Direito Ambiental tanto para as infrações administrativas como para a obrigação civil de reparar o dano. Entretanto, na esfera civil, adota-se a Teoria do Risco Integral e, na responsabilidade administrativa ambiental, a Teoria do Risco Criado, ou seja, com incidência de excludentes de ilicitude, cabendo a prova ao infrator ante a presunção de juridicidade dos atos administrativos.

A jurisprudência nacional também não é firme nessa decisão sobre a exigência da culpabilidade para a aplicação da sanção administrativa. Existem diversos julgados do TJMG nos dois sentidos, ora pela via da subjetividade, ora pela objetividade, a saber:

Apelação Cível – Embargos à execução – Crédito não tributário – infração ambiental – Proprietário de imóvel rural – Imputação – Prova de culpa – Desnecessidade – Responsabilidade administrativa objetiva – Verba honorária de sucumbência – Redução do valor arbitrado – Pertinência – Recurso ao qual se dá parcial provimento.

1. Na responsabilidade ambiental administrativa é empregada a teoria objetiva, que independe da comprovação da intenção do agente em praticar o ato lesivo, sendo prescindível a comprovação da culpa do infrator.
2. A multa ambiental poderá ser imputada àquele que, na condição de proprietário de imóvel rural, tem conduta omissiva, sendo negligente na sua atividade de vigilância.

3. Mostra-se pertinente a redução da verba honorária quando não observados os requisitos do art. 20, § 3º, do Código de Processo Civil de 1973 (MINAS GERAIS, 2016, p. 10).

Cita-se a decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG, no sentido de que a responsabilidade administrativa ambiental é de natureza subjetiva, pois suposto autor exerce sua ampla defesa e contraditório, a saber:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL – ANULATÓRIA – AUTO DE INFRAÇÃO – INCÊNDIO NÃO CAUSADO PELO AUTUADO – PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE VERACIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO DESCONSTITUÍDA – RECURSO NÃO PROVIDO.

- A presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos é relativa, razão pela qual, tendo o autor comprovado não ter sido o autor da infração ambiental, correta a sentença que reconheceu a nulidade do auto de infração e da multa administrativa.

- Recurso não provido (MINAS GERAIS, 2013b).

O Superior Tribunal de Justiça, desde 2015, vem delimitando a distinção entre a responsabilidade objetiva por danos e responsabilidade por infração administrativa, *in verbis*:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. DANO AMBIENTAL. ACIDENTE NO TRANSPORTE DE ÓLEO DIESEL. IMPOSIÇÃO DE MULTA AO PROPRIETÁRIO DA CARGA. IMPOSSIBILIDADE, TERCEIRO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA.

I. A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes ao deslinde da controvérsia de modo integral e adequado, apenas não adotando a tese vertida pela parte ora Agravante. Inexistência de omissão.

II. A responsabilidade civil ambiental é objetiva; porém, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador.

III. Agravo de instrumento provido (BRASIL, 2015a).

O Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, RE n. 635.336, afastou a responsabilidade objetiva do proprietário do terreno onde ocorrera o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, mesmo se tratando de uma penalidade de caráter ressarcitório, no que se distingue das sanções administrativas ambientais que são retributivas ou preventivas. Diante disso, atrairia o entendimento do STF, em consideração à culpabilidade do agente, à luz da razoabilidade de se exigir do proprietário que evitasse o ilícito.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 2. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CULTIVO ILEGAL DE PLANTAS PSICOTRÓPICAS. EXPROPRIAÇÃO. ART. 243 DA CF/88. REGIME DE

RESPONSABILIDADE. 3. EMENDA CONSTITUCIONAL 81/2014. INEXISTÊNCIA DE MUDANÇA SUBSTANCIAL NA RESPONSABILIDADE DO PROPRIETÁRIO. 4. EXPROPRIAÇÃO DE CARÁTER SANCIONATÓRIO. CONFISCO CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA, COM INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. 5. FIXADA A TESE: “A EXPROPRIAÇÃO PREVISTA NO ART. 243 DA CF PODE SER AFASTADA, DESDE QUE O PROPRIETÁRIO COMPROVE QUE NÃO INCORREU EM CULPA, AINDA QUE IN VIGILANDO OU IN ELIGENDO”. 6. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DOS PROPRIETÁRIOS ASSENTADA PELO TRIBUNAL REGIONAL. 7. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO (BRASIL, 2016).

### **6.2.3 Parecer n. 15.877 da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD**

O Parecer n. 15.877 – SEMAD (MINAS GERAIS, 2017) – traz uma exposição à luz da Lei de n. 20.922/2013, conhecida como a Lei Florestal do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2013a). Segundo o seu artigo 109, as penalidades previstas no art. 106, do citado dispositivo legal, incidirão sobre autores, sejam eles diretos, representantes legais ou contratuais, ou sobre quem concorra para a prática da infração ou para obter vantagem dela. Percebe-se assim que para a configuração do ilícito administrativo ambiental será necessária a culpabilidade, fixando que a pessoa deva ter concorrido para a prática da infração ou para obter vantagem dela.

Ademais, a legislação mineira prevê atenuantes e agravantes que dizem respeito ao grau de culpabilidade do agente para a individualização da pena. Consoante o Anexo III, Código da Infração 301, do Decreto Estadual 47.383, “explorar, desmatar, destocar, suprimir, extrair, danificar ou provocar a morte de florestas e demais formas de vegetação de espécies nativas, sem licença ou autorização do órgão ambiental, ou em desacordo com a licença ou autorização concedida pelo órgão ambiental” será uma infração administrativa gravíssima (MINAS GERAIS, 2018).

Nesse contexto, considera-se um sujeito A (proprietário do imóvel) que tenha firmado um contrato de arrendamento formal com B para a produção agrícola, constando a área objeto da produção, com pagamento de percentual da colheita, incluindo-se, de comum acordo, área com vegetação de espécies nativas. O arrendante estará envolvido caso o arrendatário desmate a área sem a devida autorização ambiental, pois houve a sua anuência, via contratual.

De tal maneira, haverá um processo administrativo para a demonstração da concorrência ou não para a prática da infração ou para dela obter proveito. O acusado poderá produzir provas

de modo a viabilizar a decisão sobre a sua culpabilidade, tornando necessário um auto de infração bem lavrado em que conste o nome do autor direto e eventual concorrente para a prática da infração.

Portanto, tanto o proprietário, o possuidor, o arrendante e o arrendatário podem ser autuados, desde que identificados como autor direto da ação ou omissão tipificada como infração administrativa ambiental ou que haja indícios de ter concorrido para a sua prática, afastando-se a solidariedade e a subsidiariedade.

A partir desse exemplo, refuta-se a natureza objetiva da responsabilidade administrativa ambiental, ainda que pela Teoria do Risco Criado, em que se admite o afastamento da responsabilidade com base em excludentes de ilicitude como no caso de força maior, caso fortuito e fato de terceiro.

Nota-se aqui o entendimento de que o direito administrativo sancionador busca a autoria direta e a concorrência, na forma da legislação estadual, sendo a culpa presumida, incumbindo o (s) acusado (s) o ônus de provar o contrário. Com efeito, o processo administrativo sancionador deve respeitar aos princípios constitucionais reitores do devido processo substantivo: legalidade, tipicidade, proporcionalidade, culpabilidade, personalismo ou intranscendência da sanção.

#### **6.2.4 Conclusões do parecer n. 15.877 da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD**

O citado Parecer da SEMAD, tendo como interessado a Superintendência de Controle Processual e Apoio Normativo – Subsecretária de Fiscalização Ambiental – SUFIS – SEMAD, opina pela defesa da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental, a fim de conferir eficácia aos direitos-garantias fundamentais da personalidade ou da intranscendência da pena, previsto no art. 5º, inciso XLV, da CF/88, segundo o qual:

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 (BRASIL, 1988).

Diante disso, a Procuradora do Estado de Minas Gerais Nilza Aparecida Ramos Nogueira, tendo como apoiadores nas suas pontuações o Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica Danilo Antônio de Souza Castro, bem como o Advogado-Geral do Estado Onofre Alves Batista Júnior, em 09 de maio de 2017, considera que:



A natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, admitida a responsabilidade concorrente, cuja culpa/dolo se presume, o que redundará na inversão do ônus da prova, isto é, compete ao acusado provar que não concorreu para a prática da infração; que não era razoável, no caso concreto, exigir-se dele conduta diversa (ideia de culpa como elemento normativo).

Afastam-se a solidariedade e a subsidiariedade. Só responde quem pratica ato ou se omite no dever legal e quem concorre para a infração. Esse entendimento se aplica entre o proprietário e o posseiro no que se refere a sanção por cometimento de infração administrativa ambiental envolvendo bem imóvel.

A definição da concorrência para a prática da ação ou omissão infracional se dará no âmbito do processo administrativo, o que conduz ao dever do órgão fiscalizador de identificar, no Auto de Infração, o autor direto e eventuais concorrentes para viabilizar a aplicação da sanção a cada qual, cabendo a cada autuado fazer prova em contrário (art. 109, da Lei Estadual n. 20.922/2013).

Será autuado o autor direto e eventuais envolvidos, concorrentes, não sendo a transferência formal ou não, da propriedade o que irá definir a responsabilidade pela infração administrativa. Nesses termos, o autuado pode ser o proprietário ou o possuidor, o arrendante ou o arrendatário. A questão é identificar o autor direto da ação ou omissão e eventuais concorrentes. Em tese, pode ser um terceiro que invada a propriedade alheia e pratique uma ação vedada.

Logo, os Autos de Infração devem ser lavrados com a individualização do autor e de todos os que tenham concorrido, direta ou indiretamente, para a prática da infração, descrevendo com clareza as circunstâncias em que ocorreu o fato constitutivo as indicações de envolvidos e os aspectos desse envolvimento (MINAS GERAIS, 2017).

Posto isso, a responsabilidade administrativa ambiental se faz presente pela prática de conduta violadora de regra de proteção ambiental que, em última razão, objetiva evitar a ocorrência de dano ambiental. A sanção imposta será aplicada a quem praticou a conduta comissiva ou omissiva tipificada como infracional ou concorreu para a prática. Tem-se uma sanção de cunho retributivo, ou seja, maneira de o Estado contrapesar pelo possível mal causado à própria sociedade ou à uma pessoa específica.

Diante do exposto, o Parecer de n. 15.877 da SEMAD (MINAS GERAIS, 2017) visa elucidar que, no âmbito administrativo, o dever-poder de punir condutas omissivas e comissivas lesivas ao meio ambiente se exerce de forma vinculada a direitos-garantias fundamentais individuais, a exemplo da aplicação de penas no processo penal. Através das garantias, é exigida a observância do processo constitucional em que se legitima a atuação estatal por meio do procedimento legal, prévio,

como das garantias substanciais ou de direito material, entre as quais se inclui a culpabilidade, que engloba o direito de amplitude de defesa, o resguardo da garantia de personalidade ou intranscendência da pena e de proporcionalidade

desta, bem como de todas as demais garantias fundamentais fixadas no art. 5º da CF/88 (MINAS GERAIS, 2017, p. 18).

Assim, a opinião fora no sentido da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental para conferir eficácia aos direitos e garantias fundamentais da personalidade ou intranscendência da pena, previsto no art. 5º, inciso XLV, da CF/88 (BRASIL, 1988). Logo, a presença da culpabilidade é imprescindível, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, como uma área do poder sancionador do Estado. A culpa seria um elemento normativo da ação ou omissão, referida ao dever de cuidado objetivo necessário, podendo, no final, concluir se era exigível conduta diversa do infrator.

Em sede de Embargos de Divergência em Recurso Especial de n. 1.318.051 – RJ, em 08 de maio de 2019, cujo relator fora o Ministro Mauro Campbell Marques, ficou demonstrada a necessidade de demonstração da responsabilidade subjetiva para a aplicação da sanção no tocante ao auto de infração lavrado, a saber:

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

1. Na origem, foram opostos embargos à execução objetivando a anulação de auto de infração lavrado pelo Município de Guapimirim – ora embargado, por danos ambientes decorrentes do derramamento de óleo diesel pertencente à ora embargante, após descarrilamento de composição férrea da Ferrovia Centro Atlântica (FCA).

2. A sentença de procedência dos embargos à execução foi reformada pelo TJ do Estado do RJ pelo fundamento de que “o risco da atividade desempenhada pela apelada ao causar danos ao meio ambiente consubstancia o nexo causal de sua responsabilidade, não havendo, por conseguinte que se falar em ilegitimidade da embargante para figurar no polo passivo do auto de infração que lhe fora imposto”, entendimento esse mantido no acórdão ora embargado sob o fundamento de que a responsabilidade administrativa ambiental é objetiva.

3. Ocorre que, conforme assentado pela Segunda Turma no julgamento do REsp 1.251.697/PR, de minha autoria, DJe de 17/04/2012, “a aplicação de penalidades administrativas não obedece a lógica da responsabilidade objetiva, na esfera cível (para a reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano”.

4. No mesmo sentido decidiu a Primeira Turma em caso análogo envolvendo as mesmas partes: “A responsabilidade civil ambiental é objetiva; porém, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo

transportador” (AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, DJe de 07/10/2015).

5. Embargos de divergência providos (BRASIL, 2015b).

### 6.2.5 Sanções Administrativas Ambientais

Consoante Milaré, Costa Júnior e Costa (2013, p. 218), “a sanção administrativa vem a ser um mal maior infligido pela administração a um administrado como consequência de uma conduta ilegal”. A Lei dos Crimes Ambientais, Lei n. 9.605/98, em seu art. 72, capu, diz que:

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

- I- advertência;
- II- multa simples;
- III- multa diária;
- IV- apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e da flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;
- V- destruição ou inutilização;
- VI- suspensão de venda e fabricação do produto;
- VII- embargo de obra ou atividade;
- VIII- demolição de obra;
- IX- suspensão parcial ou total de atividades;
- X- [vetado]
- XI- restritiva de direitos (BRASIL, 1998).

Como bem explanado por diversos autores citados, na responsabilidade administrativa, prevalece o cunho repressivo, dentro da lógica do direito administrativo sancionador. De fato, como Farias (2018) bem pontua, a responsabilidade tem uma outra característica marcante fazer com que as irregularidades ambientais sejam apuradas e punidas na esfera administrativa, sem recorrer ao Poder Judiciário. Impera-se o dever do fiscalizador, de acordo com a sua competência, aplicar as sanções cabíveis, sendo o poder vinculado, sem margem para a discricionariedade.

De acordo com o caso concreto, aplicam-se duas ou mais sanções, geralmente a multa simples, será acompanhada pela apreensão de materiais atrelados com a prática da infração, bem como pela suspensão ou embargo das atividades, de forma imediata. Nesse caso, as sanções administrativas são autoexecutórias, sendo uma imposição direta com efeitos jurídicos independente de comunicação ou solicitação a qualquer outro poder. Todavia, a multa, a destruição ou inutilização do produto e a demolição de obra não seguem a regra da autoexecutoriedade.

Ao longo deste trabalho, fora demonstrado que a responsabilidade administrativa segue a natureza jurídica da responsabilidade penal, ou seja, ambas são subjetivas. Não obstante, a

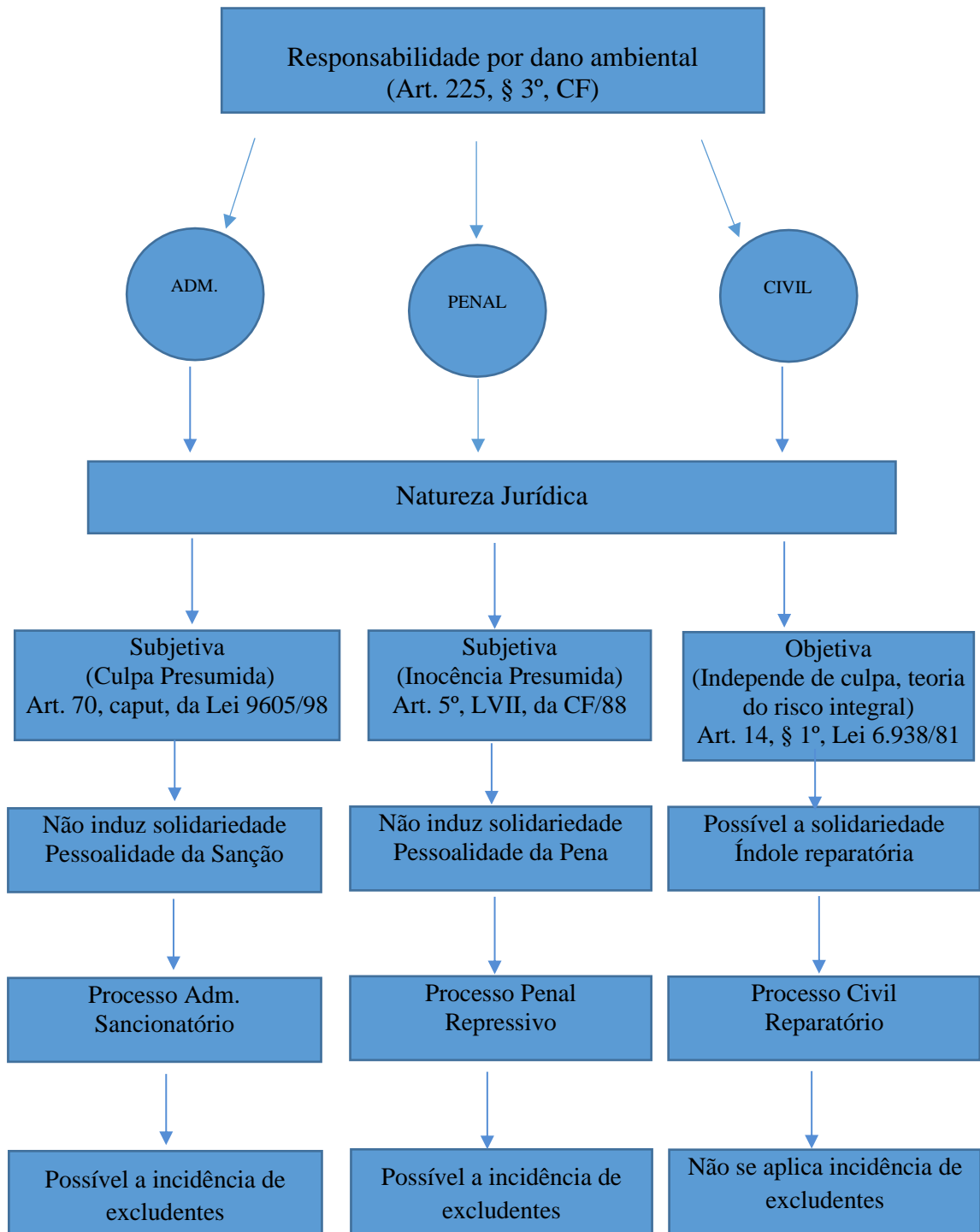
responsabilidade administrativa tem a natureza jurídica administrativa com a culpa presumida. A depender da sanção, a responsabilidade administrativa ganha contornos objetivos. Ao ver de Farias (2018) e Meirelles (2012), o art. 70, da Lei dos Crimes Ambientais, não deixa dúvidas de que a responsabilidade administrativa segue o sistema da responsabilidade objetiva.

A multa é a sanção administrativa por excelência e requer a demonstração da culpa ou dolo do agente, tem pois o rigor da natureza subjetiva, dentro de um processo administrativo que segue os ditames constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Diferentemente, da aplicação da pena de suspensão, também muito aplicada, que possui a aplicabilidade no ato da fiscalização, sob pena do autuado incorrer em crime de desobediência.

Com efeito, a complexidade da responsabilidade administrativa fica mais latente. As sanções de polícia são aplicáveis nas condições e limites estabelecidos em lei, por conseguinte, os entes federativos pautam-se pelo princípio da legalidade. As sanções são autoexecutórias, em face da autoexecutoriedade dos atos de polícia. Ressalta-se que, consoante a Lei 7.347/85 (BRASIL, 1985), em seu art. 6º, “qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do MP, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção”.

Nesse sentido, esquematiza-se:

Figura 1 – Breve Resumo



Fonte: Da autora (2021), inspirada na obra de Milaré (2016).

## 7 CONCLUSÃO

O Direito é um resultado da construção social, ou seja, das opções feitas pelos poderes políticos a partir da influência de diversos setores da sociedade, os quais possuem diversos interesses, não podendo ser diferente com o Direito Ambiental, ramo autônomo do direito público, cercado de princípios próprios. Devido à grande dificuldade e ao silêncio da doutrina, por um longo tempo, no que tange à natureza jurídica da responsabilidade administrativa, em matéria ambiental, instaura-se uma zona de incertezas e dificuldades para o aplicador do Direito.

Considerando a tese realizada pelo autor Edis Milaré, é possível a conciliação da ação preventiva, na aplicação da sanção administrativa, quanto na preservação do direito constitucional da ampla defesa e do contrário pela inversão do ônus da prova (MILARÉ, 2016). Portanto, o parecer do autor tem um cunho mais evoluído e ponderador tanto em relação ao meio ambiente quanto ao direito fundamental do devido processo legal.

Ele resolve a questão com a teoria da culpa presumida, repassa ao suposto infrator todo o ônus da prova de sua inocência. Dessa forma, não ficam desprotegidos os recursos naturais pelo viés das medidas administrativas com a natureza jurídica subjetiva.

Faz-se necessário citar o autor Beck (2010) que trata da sociedade de risco. Em síntese, a obra enfatiza que não sabemos a dimensão presente e futura de um dano ambiental, nem o desenvolvimento da ciência e da técnica apresentam-nos um diagnóstico preciso desses riscos, ainda que o nosso desenvolvimento seja sustentável, quiçá o predatório. Ou seja, são riscos para a sociedade desconhecidos a longo prazo e, quando descobertos, tendem a serem irreversíveis em escala global.

Em meio a essas considerações, o parecer da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais – AGE de nº 15.877, com data de 23/05/2017, procuradora Nilza Ramos Nogueira, diz que “a responsabilidade administrativa ambiental tem natureza subjetiva, admitindo a autoria direta e a concorrência, na forma da legislação estadual, sendo a culpa presumida, incumbindo ao acusado o ônus de provar o contrário” (MINAS GERAIS, 2017).

Além disso, a procuradora deixa claro o entendimento que o auto de infração deve constar a indicação de todos os envolvidos no fato, que tenham concorrido direta ou indiretamente da infração, descrevendo-se, com clareza, as circunstâncias em que ocorreu o fato constitutivo da infração e os aspectos que induzem ao envolvimento.

A aplicação de uma ou outra teoria, expostas acima, possui grande relevância para os aplicadores do Direito e para toda a sociedade. Se considerarmos tão somente a teoria subjetiva,

poderíamos lesionar o meio ambiente, não cumprindo o papel preventivo da esfera administrativa. Se considerarmos a teoria objetiva, poderíamos violar o direito fundamental da pessoa humana da ampla defesa e do contraditório.

Com efeito, o direito administrativo ambiental é sancionador, com grandes proximidades ao direito penal ambiental, requerendo sim o elemento da culpa lato sensu. Por isso, o parecer da AGE é fundamental, seria a forma mais sensata de equacionar a problemática. Em síntese, admite-se a natureza subjetiva, pela via da teoria da culpa presumida, com a inversão do ônus da prova, bem como refuta-se a teoria da solidariedade e inclui a concorrência para a infração.

Caso o infrator não interponha a sua defesa, com a observância dos requisitos de admissibilidade, após a lavratura do auto de infração, a culpa será presumida, produzindo os efeitos das sanções aplicadas. Assim, a teoria da culpa presumida, frente a um comportamento subsumível a uma proibição da norma ambiental, é a mais pertinente, podendo se presumir, “juris tantum”, a responsabilidade do suposto sujeito ativo.

Dessa forma, há sim a proteção do meio ambiente, com a observância dos preceitos constitucionais do devido processo legal. Tal postura, ocasiona ao ombro do possível infrator todo o fardo probatório de sua inocência, sem ferir a Carta Magna Brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, P. de B. **Dano ambiental uma abordagem conceitual**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 225 p.
- ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. 960 p.
- BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a outra modernidade**. São Paulo: Ed. 34, 2010. 383 p.
- BEZERRA, L. G. E.; GOMES, G. M. Lei complementar nº 140/11 e fiscalização ambiental: o delineamento do princípio do licenciador sancionador primário. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1738-1765, 2017.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 mar. 2017.
- BRASIL. Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 out. 1973. Seção 1, p. 11024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mar. 2021.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Seção 1, p. 23911. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mar. 2021.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 out. 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.



BRASIL. Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 fev. 1989a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17735.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17735.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 1989b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17802.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17802.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm). Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 mar. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Brasília, DF, 1997. Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237\\_191297.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf). Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Lei Complementar nº 140**. Brasília, DF: MMA, 2011. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente/lei-complementar-140.html>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Agravo em Recurso Especial nº 62.584-RJ. Relator(a) Benedito Gonçalves, julgamento em 18/06/2015. **Revista Eletrônica de Jurisprudência**, Brasília, DF, 7 out. 2015a. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=50858024&num\\_registro=201102404373&data=20151007&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=50858024&num_registro=201102404373&data=20151007&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de divergência em recurso especial**: EREsp 0000091-22.2007.8.19.0073 RJ 2012/0070152-3. Brasília, DF: STJ, 2015b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário de n. 635.336 PE - Pernambuco**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 14 dez. 2016. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772644769/recurso-extraordinario-re-635336-pe-pernambuco>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CARNEIRO, R. Responsabilidade administrativa ambiental: sua natureza subjetiva e os exatos contornos do princípio do non bis in idem. In: SILVA, B. C. da *et al.* (coord.). **Direito ambiental**: visto por nós advogados. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 587-595.

DINO, F. Da infração administrativa. In: BELLO FILHO, N.; DINO, F.; DINO NETO, N. **Crimes e infrações administrativas ambientais**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 405.

DINO, F.; DINO NETO, N. **Crimes e infrações administrativas ambientais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

FARIAS, T. Sanções administrativas ambientais. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 15 set. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-set-15/sancoes-administrativas-ambientais>. Acesso em: 10 out. 2021.

FERREIRA, D. **Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERREIRA, I. S. **Tutela penal do patrimônio cultural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. v. 3.

FIGUEIREDO, J. P. de; SILVA, S. T. da. Responsabilidade penal das pessoas jurídicas de direito público na Lei 9.605/1998. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 10, p. 57, 1998.

FREITAS, V. P. de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

FREITAS, V. P. de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 5. ed. rev. e ampl. Curitiba: Juruá, 2014. 246 p.

FREITAS, V. P. de. **Em direito ambiental em evolução**. São Paulo: Atlas, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **OJN nº 49/2014/PFE/IBAMA**. Brasília, DF IBAMA, 2014. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/15501732>. Acesso em: 10 fev. 2022.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008. 943 p.

LEITE, J. R. M. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Editora RT, 2000.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2013a.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 1302 p.

MACHADO, P. A. L. (coord.). **Novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2013b.

MARÉS, T. Da responsabilidade nas sanções administrativas ambientais. *In*: GALLI, A. (coord.). **Direito socioambiental: homenagem a Vladimir Passos de Freitas**. Curitiba: Juruá, 2010. v. 1, p. 252.

MASSON, C. **Direito penal comentado**. 2. ed. São Paulo: Método, 2014. 3065 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. 206 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. 975 p.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 825 p.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. 8. ed. São Paulo: Editora RT, 2013. 1614 p.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 1343 p.

MILARÉ, É. **Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade**. 2016. 380 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontífice Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

MILARÉ, É.; COSTA JÚNIOR, P. J. da; COSTA, F. J. da. **Direito penal ambiental**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 295 p.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.383, de 2 de março de 2018. Estabelece normas para licenciamento ambiental, tipifica e classifica infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelece procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 3 mar. 2018. p. 4, col. 2. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47383&comp=&ano=2018>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.838, de 9 de janeiro de 2020. Dispõe sobre a tipificação e classificação das infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos aplicáveis às atividades agrossilvipastoris e agroindustrial de pequeno porte e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 10 jan. 2020. p. 11, col. 2. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47838&comp=&ano=2020>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MINAS GERAIS. Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013. Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 16 out. 2013a. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=20922&ano=2013>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. **Parecer da Advocacia-Geral do Estado, nº 15.877, de 23 de maio de 2017**. Belo Horizonte: Advocacia Geral do Estado, 23 maio 2017. 20 p. Disponível em:

[http://www.ief.mg.gov.br/images/stories/conselho\\_administracao/menu/parecer-15.877.pdf](http://www.ief.mg.gov.br/images/stories/conselho_administracao/menu/parecer-15.877.pdf). Acesso em: 11 dez. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 1.0109.12.000417-0/001**. Relator: Desembargador Marcelo Rodrigues, 2ª Câmara Cível, julgamento em 19 jul. 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 1.0352.07.039741-4/001**. Relator: Desembargador Versiani Penna, 5ª Câmara Cível, julgamento em 14/11/2013, publicação da Súmula em 25 nov. 2013b. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=PRESUN%C3%87%C3%83O+DE+LEGITIMIDADE+E+VERACIDADE+DO+ATO+ADMINISTRATIVO+N%C3%83O+ILIDIDA>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MIRABETE, J. F. **Manual de direito penal**. São Paulo: Atlas, 1999.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**: as formas de governo: a federação: a divisão dos poderes. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2008. 248 p.

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

OLIVEIRA, R. F. de. **Infrações e sanções administrativas**. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2012.

OSÓRIO, F. M. **Direito administrativo sancionador**. 4. ed. São Paulo: Editora RT, 2011. 444 p.

PARCIONIK, J. I. Tutela administrativa das águas. *In*: FREITAS, V. P. de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 114.

PRADO, L. R. **Crimes contra o ambiente**. São Paulo: Editora RT, 1998.

TORRES, H. T. Garantismo sancionador no direito tributário. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 27 fev. 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-fev-27/consultor-tributario-garantismo-sancionador-direito-tributario>. Acesso em: 10 out. 2021.

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