



**MESTRADO PROFISSIONAL**

**Sustentabilidade  
Socioeconômica e Ambiental**



**Núcleo de Pesquisas e Pós-Graduação em Recursos Hídricos**

***DISSERTAÇÃO***

**ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA  
RESPONSABILIDADE OBJETIVA NA IMPUTAÇÃO DE  
SANÇÕES ADMINISTRATIVAS POR INFRAÇÕES  
AMBIENTAIS**

**Lígia Macedo de Paula**

**OURO PRETO – MG**

**2013**

**ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA  
RESPONSABILIDADE OBJETIVA NA IMPUTAÇÃO DE  
SANÇÕES ADMINISTRATIVAS POR INFRAÇÕES  
AMBIENTAIS**

---

**P324a Paula, Ligia Macedo de.**

Análise da possibilidade de aplicação da responsabilidade objetiva na imputação de sanções administrativas por infrações ambientais [manuscrito] / Ligia Macedo de Paula – 2013.  
xiii, 58f.

Orientador: Prof. Dr. Antenor Rodrigues Barbosa Junior.  
Coorientador: Prof. MSc. Bruno Camilloto Arantes.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto. Núcleo de Pesquisas e Pós-graduação em Recursos Hídricos. Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental.

Área de concentração: Legislação Ambiental e Processos Regulatórios.

1. Responsabilidade (Direito) - Teses. 2. Dano ambiental - Teses. 3. Sanções administrativas - Teses. 4. Dolo (Direito ambiental) - Teses. 5. Negligência (Direito) - Teses. I. Barbosa Junior, Antenor Rodrigues. II. Arantes, Bruno

Catálogo: [sisbin@sisbin.ufop.br](mailto:sisbin@sisbin.ufop.br)

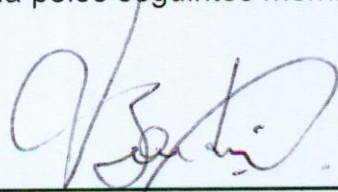
Universidade Federal de Ouro Preto

Mestrado em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental

***Análise da Possibilidade de Aplicação da Responsabilidade Objetiva na Imputação de Sanções Administrativas por Infrações Ambientais***

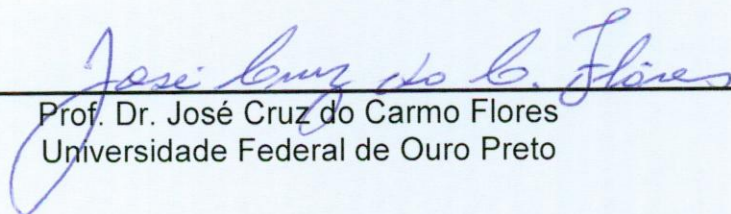
***Lígia Macedo de Paula***

Dissertação defendida e aprovada em 09 de outubro de 2013 pela banca examinadora constituída pelos seguintes membros:



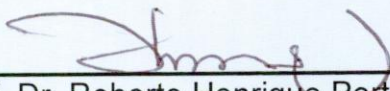
---

Prof. Dr. Antenor Rodrigues Barbosa Junior  
Universidade Federal de Ouro Preto



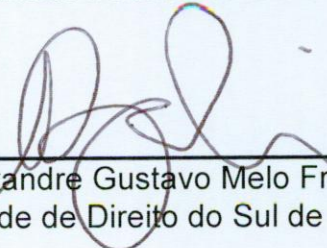
---

Prof. Dr. José Cruz do Carmo Flores  
Universidade Federal de Ouro Preto



---

Prof. Dr. Roberto Henrique Porto Nogueira  
Universidade Federal de Ouro Preto



---

Prof. Dr. Alexandre Gustavo Melo Franco Bahia  
Faculdade de Direito do Sul de Minas

**Lígia Macedo de Paula**

**ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA  
RESPONSABILIDADE OBJETIVA NA IMPUTAÇÃO DE  
SANÇÕES ADMINISTRATIVAS POR INFRAÇÕES  
AMBIENTAIS**

*Orientador*

Prof. Dr. Antenor Rodrigues Barbosa Junior

*Coorientador*

Prof. Me. Bruno Camilloto Arantes

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental da Universidade Federal de Ouro Preto como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título: “Mestre em Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental – Área de Concentração: “Legislação Ambiental e Processos Regulatórios.”

OURO PRETO – MG

2013

## **AGRADECIMENTOS**

Não há como, de forma individualizada, listar todas as pessoas que contribuíram, mesmo que indiretamente, para a conclusão deste trabalho. Tenho e tive a sorte de contar com família, amigos e colegas que muito me acrescentaram e apoiaram e a estes deixo meu agradecimento.

Às fortes figuras femininas que me são inspiradoras, não posso deixar de mencionar: mãe Clara e avó Clarice.

Ao Guilherme, que sempre me incentiva nas empreitadas intelectuais e me traz leveza e alegria nos mais essenciais momentos.

Ao Bernardo, pelas imprescindíveis colaborações.

## RESUMO

A pesquisa foi desenvolvida com fins de verificar a possibilidade de aplicação da responsabilidade objetiva para imputação de sanções administrativas por infrações administrativas de cunho ambiental. Em estudo do instituto civil, verifica-se que a responsabilidade civil diante da ocorrência de dano ambiental é objetiva e baseia-se na teoria do risco integral, o que se infere do parágrafo único do artigo 927 do Código Civil de 2002, parágrafo terceiro do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 e artigo 14, parágrafo primeiro da Lei 6.938 de 1981. Para que exista a obrigação de indenização/penalização civil, não é necessária a conduta antijurídica, bastando geração de dano/degradação ambiental, que se constitui em deturpação nociva da dos recursos naturais. Notou-se que, comumente, os órgãos administrativos sancionadores e Tribunais transferem a responsabilidade civil objetiva na seara ambiental à responsabilidade administrativa. Contudo, no que tange a responsabilidade administrativa, não existe dispositivo legal que autorize a dispensa da análise de culpa. Há, inclusive, previsão legal contida em diploma federal (Lei 9.605/1998), encartada no artigo 72, parágrafo terceiro, que determina que, para aplicação de multa simples administrativa por infração ambiental, devem estar presentes os elementos dolo ou negligência. Os juristas especialistas do Direito Administrativo Sancionador, incluindo-se o marco teórico elegido, impõe como regra geral a análise de culpabilidade para aplicação de sanções administrativas. A voluntariedade é elemento imprescindível para a existência de responsabilidade administrativa de cunho ambiental, ao contrário do determinado no campo civil. Há parcela dos juristas que equiparam a sanção administrativa à sanção penal, por ambas derivarem do *ius puniendi* estatal. Além dos elementos normativos e teorias jurídicas, foram analisados julgamentos de Tribunais selecionados, demonstrando que não existe pacificação da questão e a relevância do aprofundamento do tema.

Palavras chave: responsabilidade objetiva, dano ambiental, dolo, negligência, infrações ambientais, sanções administrativas.

## ABSTRACT

The research was developed with means to verify the possibility to apply the objective responsibility to impose administrative penalties before infractions of environmental gender. Studying the civilian institute is verified that the civilian responsibility towards the occurrence of environmental damage is based upon the integral risk theory, which is inferred of the unique paragraph of the article 927 of the Civilian Code from 2002, third paragraph of the article 225 of the Federal Constitution from 1988 and article 14, first paragraph of the Act 6.938 from 1981. In order to exist the obligation of civil indemnity/penalization, the anti-juridical behavior is not necessary, suffice the generation of environmental damage/degradation, which consists in a harmful misrepresentation of the natural resources. It was noted that, usually, the administrative sanctioning bodies and Courts transfer the civilian objective responsibility in the environmental area to the administrative responsibility. However, on what concerns the administrative responsibility, there is no legal content that authorizes the excuse of the guilt analysis. There is, also, legal prediction in federal provision (Act 9.605/1998), chained on the article 72, third paragraph, that determines that, to apply simple administrative fine for environmental infraction, there must be present the elements of intention and negligence. The specialists of Administrative Sanctioning Law, including the elected theoretical mark, imposes as general rule the culpability analysis to the enforcement of administrative sanctions. The voluntariness is an indispensable element to the existence of the administrative responsibility of environmental gender, unlike de determination on the civil area. There is a part of the jurists who equate the administrative sanction to the criminal sanction, because they both derive from the estate *ius puniendi*. Besides the normative elements and judicial theories, there were analyzed trials from selected Courts, showing that there is no pacification of the issue and the relevance to deepen on the theme.

Key-words: objective responsibility, environmental damage, deceit, neglect, environmental infractions, administrative sanctions.

## SUMÁRIO

Resumo .....	vi
Abstract .....	vii
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>2 HISTÓRICO DA RESPONSABILIDADE CIVIL – DA TENDÊNCIA À OBJETIVAÇÃO E SUA APLICAÇÃO À REPARAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS .....</b>	<b>04</b>
2.1 Progressão Histórica da Responsabilidade Civil .....	04
2.2 O Surgimento da Responsabilidade Objetiva .....	06
2.3 As Vertentes da Teoria do Risco .....	09
2.4 Alterações do Código Civil Brasileiro - Objetivação .....	10
2.5 A Recepção da Responsabilidade Objetiva para Reparação do Dano Ambiental no Brasil .....	12
2.5.1 A Conceituação de Meio Ambiente e Dano Ambiental.....	12
2.5.2 O Tratamento Civil Afeto ao Meio Ambiente no Ordenamento Jurídico Brasileiro	15
<b>3 EXIGIBILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO NA APLICAÇÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>20</b>
3.1 Considerações Gerais sobre a Sanção Administrativa .....	20
3.2 Princípios Aplicáveis aos Atos Administrativos Sancionadores.....	23
3.3 Do Elemento Culpa na Sanção Administrativa.....	25
3.3.1 Da Visão do Marco Teórico – Subjetividade do Direito Administrativo Sancionador Decorrente do Princípio Constitucional da Dignidade Da Pessoa Humana .....	26
<b>4 ANÁLISE LEGAL E TEÓRICA DA EXIGIBILIDADE DE CULPA NA APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS POR INFRAÇÕES AMBIENTAIS.....</b>	<b>28</b>
4.1 Dos Dispositivos Legais Brasileiros Pertinentes à Aplicação de Sanções Administrativas por Infrações Ambientais .....	28
4.2 Análise dos Estudos Específicos de Cientistas do Direito sobre a Sanção Administrativa Ambiental em Cotejamento com o Marco Teórico .....	35
<b>5 DO POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL AFETO ÀS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS POR INFRAÇÕES AMBIENTAIS .....</b>	<b>39</b>
5.1 Das Decisões Divergentes do TJSP e STJ .....	39
5.2 Comentários sobre as Decisões Jurisprudenciais Analisadas .....	48
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>55</b>



# 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo partiu do seguinte tema-problema: A aplicação de sanções administrativas por infrações ambientais, assim como a responsabilidade civil no caso de ocorrência de dano ambiental, deve prescindir da análise da culpabilidade?

Tal indagação surgiu da percepção de que os órgãos ambientais muito comumente autuam e aplicam penas administrativas aos operadores de atividades potencialmente poluidoras ou exploradoras de recursos ambientais com base na responsabilidade objetiva.

Verificou-se, também, que os Tribunais não possuem consenso no que toca esta temática: por vezes equiparam a responsabilidade objetiva ambiental na esfera civil com aquela no campo administrativo. Além disto, ainda é incipiente a discussão acerca da responsabilidade administrativa ambiental junto ao Poder Judiciário, não havendo abundância de decisões com este objeto.

Importante pontuar que, para que esteja configurada a infração administrativa ambiental, não é necessária a geração de dano ambiental, bastando que haja conduta contrária às normas administrativas.

Por outro lado, para que insurja a responsabilidade independente de culpa de cunho civil, é necessária a ocorrência de dano ambiental, que se revela como uma deturpação da qualidade de um recurso natural. A reparação do dano deverá ser, preferencialmente, aquela intitulada de “*in natura*”, para que se restaure o *status quo ante* do bem atingido. Caso não se faça possível, deverá haver indenização para compensar a lesão irreversível.

A responsabilidade por esta recomposição ambiental independe da existência de culpa ou dolo do causador direto ou indireto do dano. A objetivação da responsabilidade civil nestes casos possui previsão legal em mais de um diploma.

A Lei de Política Ambiental (Lei 6.938/81), em seu artigo 14, § 1º, dispõe que, independentemente da culpa, o poluidor será obrigado a reparar os danos que causou. Esta mesma norma, em seu artigo 3º, define o poluidor como aquele responsável direta ou indiretamente pela atividade causadora da degradação

ambiental, de onde se extrai que não é necessário ato voluntário para a configuração da obrigação de reparação do dano.

No ano de 1988, a Constituição Federal, em seu artigo 225, § 3º, corrobora a determinação da Lei de Política Ambiental, estabelecendo que, além das penas administrativas e penais, também ficará o causador de dano ambiental integralmente responsável por sua remediação.

Em 2002, o novo Código Civil, no artigo 927, parágrafo único, imputou ao operador de atividade de risco a obrigatoriedade de arcar com eventuais danos causados, independentemente da perquirição de culpa. Ou seja, não só há fixação legal genérica acerca da possibilidade da responsabilidade civil objetiva contida no Código Civil, como também a Lei 6.938/81 e a própria Constituição Federal confirmam tal instituto jurídico para o caso específico da ocorrência de dano ambiental.

A objetivação civil baseia-se na teoria do risco integral, na qual não podem ser invocadas excludentes de responsabilidade sequer por caso fortuito, de força maior ou culpa exclusiva de terceiro. Aquele que desempenha atividade que contemple risco ambiental deve suportar os ônus de qualquer dano que suceda, independentemente de culpa ou mesmo do nexo causal. Tal rigor visa proteger o meio ambiente, recepcionado como direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, artigo 225, inserido no título “da ordem social”.

Para imputação da responsabilidade administrativa genérica, não existe nenhum dispositivo legal que autorize a dispensa de culpa. Pelo contrário, a maioria dos especialistas admite que, por derivarem tanto direito penal quanto direito administrativo do *ius puniendi* estatal, os principais princípios do primeiro ramo se aplicam analogicamente ao segundo. O Direito Administrativo Sancionador, portanto, somente admite a existência de responsabilidade administrativa subjetiva.

Para nortear o estudo, adotou-se como marco teórico a obra “A Sanção no Direito Administrativo” (VITTA, 2003), em que o autor trata a responsabilidade administrativa subjetiva como pressuposto do Estado Democrático de Direito, haja vista que a punição sem análise de culpa representaria arbitrariedade do Poder Público. A aplicação de pena administrativa sem que houvesse culpa do administrado ofenderia a dignidade da pessoa humana, fundamento da República

Federativa do Brasil, encartado no artigo 1º, III da Constituição Democrática de 1988.

Neste diapasão, tanto para o Direito Administrativo Sancionador quanto para o marco teórico elegido, a responsabilidade administrativa objetiva é inadmissível, bem como inexistente norma legal que autorize tal tratamento.

No que toca a responsabilidade administrativa por infração ambiental, encontra-se dissenso na ciência do direito. Alguns autores, vislumbrando a relevância da proteção do meio ambiente como garantia da própria sobrevivência humana, tendem a defender que as sanções administrativas por infrações ambientais devem ser regidas pela responsabilidade administrativa objetiva.

Aqui adota-se posicionamento contrário à responsabilização objetiva na seara administrativa para aplicação de sanções a infratores das normas ambientais, uma vez que as sanções administrativas ambientais são orientadas pelo Direito Administrativo Sancionador e seus princípios que impossibilitam a dispensa de culpa para imputações punitivas de caráter administrativo.

Serão realizadas análises dos institutos da responsabilidade civil, do Direito Administrativo Sancionador, da legislação ambiental e da tendência jurisprudencial tocante ao tema.

O que se pretende verificar é a validade da hipótese ora proposta, consistente na concepção de que: a aplicação de sanção administrativa por infrações ambientais depende do elemento subjetivo, dispensado apenas na seara civil diante de ocorrência de dano ambiental.

O objeto do presente estudo, portanto, é verificar se a responsabilidade objetiva civil por dano ao meio ambiente pode se estender à esfera administrativa para fins de imputação de sanções por infrações ambientais, como se pode verificar nas autuações promovidas pelos órgãos do SISNAMA<sup>1</sup>. Relevante, portanto, análise do instituto civil para exame da sua construção e possibilidade da transposição ou aplicação análoga no campo administrativo.

---

<sup>1</sup> “No início da década de 80, no entanto, a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispôs sobre a *Política Nacional do Meio Ambiente*, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Essa Lei incorporou e aperfeiçoou normas estaduais já vigentes e instituiu o *Sistema Nacional do Meio Ambiente*, integrado pela União, Estados e Municípios, e atribuiu aos Estados a responsabilidade maior na execução das normas protetoras do meio ambiente.  
(...)

O Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, formado pelo conjunto de órgãos e instituições dos diversos níveis do Poder Público incumbidos da proteção do ambiente, vem a ser o grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil” (MILARÉ, 2000, P. 267, 291)

## **2 HISTÓRICO DA RESPONSABILIDADE CIVIL – A TENDÊNCIA À OBJETIVAÇÃO E SUA APLICAÇÃO À REPARAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS**

### **2.1 Progressão histórica da responsabilidade civil.**

A vingança privada, definida por Alvino Lima como “forma primitiva, (...) da reação espontânea e natural contra o mal sofrido: solução comum a todos os povos nas suas origens, para a reparação do mal pelo mal” (LIMA, 1938, p. 10), foi a primeira forma de reparação civil por eventual dano.

Nos primórdios da civilização, sem maiores aprofundamentos acerca de culpa do ofensor ou outros aspectos, o prejudicado reagia diretamente, buscando revidar com sua própria força pelos danos que houvesse sofrido.

Caso o ofendido não estivesse presente no momento da ocorrência do dano, reagiria em evento posterior, retaliando o causador pelo mal sofrido. Foi o que se chamou de Pena de Talião, do “olho por olho, dente por dente”, muitas vezes acarretando a violência física.

Em momento posterior, iniciou-se, ainda no campo da vingança privada, sem interferência do Poder Público e sem qualquer indagação sobre culpa, a composição voluntária do dano, na tentativa de evitar a reação da vítima. Era ajustado acordo entre o causador do dano e aquele que o suportava, conforme explanado pelo civilista Carlos Roberto Gonçalves:

“Sucedese o período da composição. O prejudicado passa a perceber vantagens e conveniências da substituição da vindita, que gera a vindita, pela compensação econômica. (...) A vingança é substituída pela composição a critério da vítima, mas subsiste como fundamento ou forma de reintegração do dano sofrido. Ainda não se cogitava da culpa” (GONÇALVES, 2003, p. 04)

Houve, com a consolidação dos Estados Modernos, proibição da promoção de justiça com as próprias mãos, de modo que o Poder Público passou a regular a reparação dos danos civis, obrigando a restituição pecuniária, visando evitar o castigo físico.

Ocorre, então, a tarifação da reparação dos danos, de maneira que cada lesão sofrida corresponderia a um valor a ser pago a título de indenização. Surgem, neste momento histórico, o Código de Ur-Nammu, Código de Manu e Lei das XII Tábuas, ainda prescindindo da verificação de culpa.

Foi com o Direito Romano que começou a ser esboçada uma diferenciação entre pena e reparação, uma vez que se distinguiu entre delitos públicos (perturbadores da ordem social) e os privados. Assim, os primeiros eram sancionados pelo Estado, indo para os cofres públicos quaisquer penas pecuniárias devidas, enquanto os segundos delitos culminavam no pagamento de indenização para a vítima.

No sistema romano, portanto, o Estado assume a função de punir, definindo qual seria o destino da pena, momento em que ocorre a segregação entre responsabilidade civil e responsabilidade penal.

Foi nessa égide que despontou a responsabilidade aquiliana ou extracontratual, através da “Lex Aquila”, que consistiu em “um plebiscito aprovado provavelmente em fins do século III a.C” (VENOSA, 2011, p. 19), em que a ideia primitiva de punição é substituída pela reparação civil do dano causado mediante culpa do agente. “À Lei Áquila Romana atribui-se, portanto, o surgimento da responsabilidade delitual extracontratual ou aquiliana, onde o elemento culpa era essencial para que surgisse a obrigação de reparar”. (DA SILVA, 2008, p. 245)

O Direito Francês aperfeiçoou os conceitos romanos, impondo uma reparação dos danos causados fundado na culpabilidade. Com o advento do Código Napoleônico, são enumerados os casos de composição obrigatória, com a noção de que a culpa traz consigo a obrigação de indenizar integralmente a vítima. Foi também distinguida a responsabilidade civil da penal.

O Direito Francês, neste estágio, inspirou a codificação em inúmeros países, que passaram a adotar a teoria da culpa como regra no campo da responsabilidade civil. Esta influência é vastamente conhecida na ciência do Direito, verifique-se:

“A noção da culpa *in abstracto* e a distinção entre culpa delitual e culpa contratual foram inseridas no Código de Napoleão (...) A responsabilidade civil se funda na culpa – foi a definição que partiu daí para inserir na legislação de todo o mundo”. (DIAS, 1954, p. 28)

Assim, em termos gerais, conclui-se que a ação de reparação de danos se constitui em medida de defesa patrimonial no caso de lesão, que “objetiva o ressarcimento dos prejuízos acarretados ao lesado, tanto em seu patrimônio, como em componentes de sua pessoa, ou de sua personalidade, ocasionando a restituição ou reparação de sua situação às custas do ofensor.” (BITTAR, 2005, p. 01)

É inerente à organização das sociedades contemporâneas a reparação integral de eventuais danos causados, seja no âmbito patrimonial ou moral, assim como preleciona Sílvia Rodrigues:

“Princípio geral de direito, informador de toda a teoria da responsabilidade, encontrado no ordenamento jurídico de todos os povos civilizados e sem o qual a vida social é quase inconcebível, é aquele que impõe a quem causa dano a outrem o dever de reparar.” (RODRIGUES, 2003, p.13)

De acordo com a teoria da culpa, a obrigação de reparação de um prejuízo necessita: (a) da ilicitude na conduta do ofensor (transgressão a princípios ou normas de direito), (b) da culpa (negligência, imperícia, imprudência ou ação/omissão voluntária), (c) do dano causado a uma vítima (lesão de um interesse) e (d) do nexo causal (relação de causa e efeito entre conduta culpável e o dano provocado).

## **2.2 O surgimento da responsabilidade objetiva.**

Consoante mencionado acima, a concepção principal da responsabilidade civil era fundada exclusivamente na culpa até meados do século XIX - quando a realidade social começou a revelar a necessidade de uma mudança de paradigma para que fossem atendidas as necessidades no campo da reparação civil. Conforme explicita Venosa:

“Como já comentamos, o fundamento original da responsabilidade era exclusivamente subjetivo, fundado sobre o conceito de culpa. Essa posição foi adotada pela quase unanimidade dos códigos do passado. No entanto, a noção clássica de culpa foi sofrendo, no curso da História, constantes temperamentos em sua aplicação. Neste sentido, as primeiras atenuações em relação ao sentido clássico de culpa

traduziram-se nas “presunções de culpa” e em mitigações no rigor da apreciação da culpa em si”.(VENOSA, 2011, p. 14)

Neste diapasão, a regra geral de que, para que exista o dever de reparar um dano, deve, necessariamente, subsistir o elemento culpa, mostrou-se insuficiente frente à Revolução Industrial e suas consequências para o Direito que emergia neste cenário.

Isto porque - com a mecanização das linhas de produção - houve um significativo aumento dos acidentes de trabalho, dificultando a comprovação da culpa do empregador para que os danos sofridos pelos trabalhadores fossem devidamente ressarcidos.

A nova realidade gerada com o processo de industrialização, demais processos tecnológicos e atividades criadas desde então, fez surgir a necessidade de um novo modelo de responsabilidade civil. Ilustre-se:

“Os juristas atentaram para os obstáculos que a vítima haveria de enfrentar se tivesse que provar a culpa do causador do dano, muitas vezes ficaria desamparada, sem a indenização, ocasionando, assim, outros problemas sociais. Concluíram, então, que a teoria subjetiva não mais atendia às transformações sociais, sendo necessária uma revisão dos fundamentos da responsabilidade civil”. (FONTENELLE, 2006, p. 207)

Inicialmente, houve a chamada “presunção da culpa”, sendo esta *iuris tantum*, consistindo em inversão do ônus da prova acerca da existência de culpa. Desta concepção, gradativamente evoluiu-se para a responsabilidade objetiva fundada no risco, em que se dispensa a existência de culpa.

Nasce, portanto, a percepção dos riscos existentes na realidade histórica da industrialização, de modo que foi no século XIX que se fortaleceu o discurso da necessidade de imputação objetiva da responsabilidade, conforme se verifica:

“A questão da responsabilidade objetiva só ganha corpo e se agiganta, buscando aparecer como um sistema autônomo no campo da responsabilidade civil, nos tempos modernos ou, mais precisamente, a partir da segunda metade do século XIX.” (DA SILVA, 1974, p. 04)

“A teoria do risco vai, entretanto, ganhar contornos mais precisos, segundo Wilson Melo da Silva, com os modernos doutrinadores da língua francesa. O autor também destaca, dentre outras, as obras de Saleilles e Josserand.” (BARACHO JUNIOR, 1999, p. 301)

“Historicamente, a partir da metade do século XIX foi que a questão da responsabilidade objetiva tomou corpo. (...) Mas foi na França que a tese da responsabilidade objetiva encontrou seu mais propício campo doutrinário de expansão e consolidação. São conhecidas, neste particular, as contribuições de Saleilles, Josserand, Ripert, Domogue, Mazeaud, Savatier e outros”. (GONÇALVES, 2003, p. 22)

Assim, no decorrer dos séculos XIX e XX, foi sendo, gradativa e lentamente, adotada a concepção de que poderia haver responsabilidade sem obrigatoriedade de restar demonstrada a culpa. Essa teoria foi denominada de responsabilidade civil objetiva.

A ciência do direito mostra que, contemporaneamente, os riscos se alargam com os processos tecnológicos e demais fenômenos a que a sociedade está submetida, o que reforça a teoria do risco e a responsabilidade objetiva nela alicerçada, propiciando, então, a uma “socialização dos riscos”.

Pontue-se que, a teoria subjetiva da responsabilidade civil é, normalmente, a regra legal, sendo substituída pela teoria objetiva nas situações em que está presente o risco.

Muitos autores defendem que o Estado Democrático de Direito legitima o instituto da responsabilidade objetiva, por tratar-se de um corolário do princípio da solidariedade e do Estado de Bem Estar Social, que instituiu-se após a 2ª Guerra Mundial. Neste sentido, cita-se:

“O princípio solidarista aparece nas constituições europeias do pós-guerra e integra a Constituição Brasileira de 1988. Constitui um dos objetivos fundamentais da República do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I). Alcança seu pleno desenvolvimento com a instituição dos *Welfare States*. (...) O princípio da solidariedade vem embasar a teoria do risco e, como consequência, a “socialização dos riscos, que é consequência dos *Welfare States*. A Doutrina da “socialização dos riscos” tem fundamento ético na solidariedade social como necessidade de reparação integral de todos os danos.” (ANACONA, 2010, p.50-51)

Perceptível, pois, que a objetivação da responsabilidade é aceita na sociedade contemporânea, uma vez que não busca voltar aos primórdios para impor reparações individualistas de danos sem perquirição de culpa. Ao contrário, a responsabilidade objetiva baseia-se justamente em princípios constitucionais para uma equidade social.



## 2.3 As vertentes da teoria do risco

A teoria do risco, como se verificou, busca resguardar os possíveis danos, frente à realização de atividades geradoras de perigo, comuns na época atual, uma vez introduzido o processo produtivo industrial e tecnológico.

Existem inúmeros seguimentos da teoria do risco, importando, por ora, avaliar as três principais: teoria do risco integral, teoria do risco proveito e teoria do risco criado.

A teoria do risco proveito foi a primeira suscitada já no final do século XIX para validar a responsabilidade civil objetiva. Propõe que a responsabilidade deve recair sobre aquele que tira algum proveito da atividade lesiva.

O risco proveito não se mostra eficiente, em vistas de dificultar a responsabilização em casos de danos causados em situações em que não existe ganho econômico, pelo que foi substituída pela teoria do risco criado, que segue a mesma linha, possuindo menos reservas, nas lições do Professor Baracho Junior:

“Alguns autores que sucederam Saleilles no desenvolvimento da responsabilidade objetiva buscaram ampliar a área do risco, pela supressão do qualificativo “proveito”. O fundamento doutrinário da teoria da responsabilidade civil passou do risco-proveito ao risco simplesmente ou, com mais generalidade, ao risco criado.” (BARACHO JUNIOR, 1999, p. 302)

A teoria do risco criado se assemelha à sua antecessora, impondo que a reparação do dano ambiental deve ser suportado por aquele que criou o risco pela atividade empreendida, sem impor como requisito a obtenção de lucros. Estas teorias admitem excludentes de responsabilidade que afastam o nexo de causalidade “já que a responsabilidade do poluidor é atribuída por sua atividade, não podem ser-lhe imputados prejuízos que não decorrentes dela”. (LUCARELLI, 1994, p. 10)

A teoria do risco integral, por sua vez, é mais extremada, imputando ao empreendedor a obrigação de arcar com qualquer dano decorrente da atividade desempenhada, mesmo quando estes danos “tiverem a concorrência de outras causas ou riscos não inerentes à sua atividade”. (MONTENEGRO, 2004, p. 113)

Os adeptos desta corrente não admitem excludentes de responsabilidade e, caso haja múltiplas fontes que dificultam a identificação da causa da poluição,

atribui-se a qualquer agente que, caso entenda, regressa contra o real causador. Sobre a teoria do risco integral, mencione-se, *litteris* :

“A teoria do risco integral não admitiria temperamentos, não admite indagação a respeito da culpa ou não da vítima na produção do evento, o que conduziria à indenização total em qualquer situação”. (BARACHO JUNIOR, 1999, p. 305)

“A indenização é devida, independentemente da análise da subjetividade do agente, sendo possível indenizar todos aqueles aos quais possa, de alguma maneira, ser imputado o prejuízo. Este posicionamento não admite excludentes de responsabilidade, tais como o caso fortuito, a força maior, a ação de terceiros ou da própria vítima.” (LUCARELLI, 1994, p. 15)

A responsabilidade objetiva, como visto, deriva da teoria do risco, a qual possui mais de uma vertente. A utilização do instituto da responsabilidade objetiva será variável conforme a teoria do risco que se adote. Pode haver a filiação, em um mesmo ordenamento jurídico, a mais de uma teoria, a depender do tema tratado. Estas questões serão analisadas em momento oportuno da pesquisa.

## 2.4 Alterações do Código Civil Brasileiro - Objetivação.

Cumprido ressaltar que a recepção da responsabilidade objetiva na previsão genérica de reparação do evento danoso pelo nosso Código Civil somente ocorreu com a promulgação da Lei 10.406, no ano de 2002.

O Código Civil de 1916 previa responsabilização por determinado dano causado diante de dolo ou culpa, consoante se extrai da parte grifada no corpo do artigo 159 de tal diploma legal, *litteris*:

“Art. 159. **Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência**, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano.

A verificação da culpa e a avaliação da responsabilidade regulam-se pelo disposto neste Código, arts. 1.518 a 1.532 e 1.537 a 1.553.”

Percebe-se que o Código Civil de 1916 não abordou diretamente a questão da responsabilidade civil objetiva no dispositivo legal que regulava a ocorrência de dano. Não trouxe à baila sua existência e necessidade de aplicação, mas tão somente afirmou que, “no caso de verificação de culpa”, haveria obrigatoriedade

de reparação de eventual dano causado. Ou seja, somente recepcionou a responsabilidade civil fundada na culpa.

Pelo exposto, conclui-se que a responsabilidade objetiva somente poderia ser aplicada a um causador de dano no caso de existência de legislação específica que imputasse a objetivação ao caso concreto, uma vez que o Código Civil somente aludia à responsabilização subjetiva.

Frise-se, contudo, que foram contemplados no antigo Código Civil algumas situações em que não se fazia necessária a verificação de culpa para responsabilização do agente (conforme se verifica no seu artigo 1.529), sendo exceção isolada.

A abordagem da responsabilidade objetiva, portanto, não possuía força e regulamentação específica, mas tão somente alusão a ocorrências excepcionais em que a culpa não se fazia necessária para que devesse haver composição de algum prejuízo.

Comprove-se, no artigo 1.529 daquele Código, o qual inferia prescindir de culpa o agente para reparar a seguinte ocorrência: “Art. 1.529. Aquele que habitar uma casa, ou parte dela, responde pelo dano proveniente das coisas que dela caírem ou forem lançadas em lugar indevido.”

Foi, portanto, com o advento do Novo Código Civil, o qual entrou em vigência no ano de 2003, no parágrafo único do artigo 927, que a legislação civilista brasileira ampliou o alcance da teoria objetiva da responsabilidade civil, dispondo, *verbis*:

“Art. 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, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem**”

Assim, não apenas quando houver legislação específica determinando aplicação da teoria objetiva, mas também quando a atividade desenvolvida pelo causador do dano trazer em si risco eminente, haverá dispensabilidade da comprovação de culpa para que o causador do dano possua obrigação de ressarcir a lesão provocada.

Ou seja, foi recepcionada a teoria do risco (já explanada no item anterior), culminando na codificação da responsabilidade civil objetiva no Código Civil Brasileiro de 2002.

Foi dado um passo à frente, haja vista a tendência mundial de objetivação da responsabilidade no campo da reparação civil. Este foi um feito de grande notoriedade, observe-se:

“No regime do Código Civil de 1916, as atividades perigosas eram somente aquelas assim definidas em lei especial. As que não o fossem, enquadravam-se na norma geral do Código Civil, que consagrava a responsabilidade subjetiva. O referido parágrafo único do artigo 927 do novo diploma, além de não revogar as leis especiais existentes, e de ressaltar as que vierem a ser promulgadas, permite que a jurisprudência considere determinadas atividades já existentes, ou que vierem a existir, como perigosas ou de risco.” (GONÇALVES, 2003, p. 09)

Em outras palavras, o Código Civil de 2002 trouxe inovação significativa e relevante para a aplicação da responsabilidade objetiva na esfera civil, estendendo sua incidência.

A despeito de ser a regra recepcionada pelo Novo Código Civil a responsabilidade civil fundada na culpa – responsabilidade civil subjetiva –, houve um avanço que permite a aplicação da responsabilidade objetiva para as atividades que sejam potencialmente perigosas.

## **2.5 A recepção da responsabilidade objetiva para reparação do dano ambiental no Brasil**

### **2.5.1 A conceituação de meio ambiente e dano ambiental**

Inicialmente, ressalte-se que, para definir dano ambiental, far-se-á necessário definir meio ambiente, uma vez que impossível uma dissociação entre os dois conceitos.

A expressão meio ambiente, para os especialistas, é redundante, uma vez que “o termo ambiente já expressa o meio. Trata-se do cenário natural no qual os seres vivos desenvolvem-se, principalmente solo, relevo, recursos hídricos, ar e clima.” (VENOSA, 2011, p. 238)

A doutrina majoritária conceitua o meio ambiente como “expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos” (FONTENELLE, 2006, p. 193). Há, portanto, uma definição em sentido amplo, consistindo o meio ambiente na integração do homem com o conjunto pleno da natureza.

O dano ambiental, por sua vez, se caracteriza como alterações nocivas do meio ambiente, por um lado, e os efeitos que podem provocar na saúde e nos interesses da coletividade, por outro.

A lei 6.938/81, instituidora da política ambiental no Brasil, sobre a qual se discorrerá adiante, conceituou meio ambiente, degradação, poluição, da seguinte maneira:

“Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;”

O dano ambiental não é ocorrência simples e uniforme, podendo surgir de diversas maneiras e causar diferentes efeitos e implicações. Sua propriedade constante é a anormalidade, a perturbação. Deve haver “alteração adversa ou *in pejus* do equilíbrio ecológico” (MILARÉ, 2000, p. 334) para que se caracterize o dano ambiental, nos termos abaixo consignados:

“É preciso ter presente que o dano ambiental se configura uma vez caracterizada a perda da capacidade funcional do bem natural protegido pelo sistema jus-ambiental. A anormalidade exigida para a configuração do dano situa-se no plano fático e não normativo. Esta conclusão se extrai da própria dicção do artigo 3º, inciso III, da Lei 6.938/81, segundo a qual a poluição resulta da degradação, que se tipifica pelo resultado danoso, independentemente da inobservância das regras ou padrões específicos.” (MONTENEGRO, 2005, p. 87-88)

A responsabilidade civil, portanto, somente incide caso haja efetiva perda da qualidade ambiental. Caso haja impacto não prejudicial ao bem, suportado pelo grau de autoatenuação – consistente na capacidade natural de suportar um nível de poluição que não importe em significativa e nociva alteração do meio -, não há reparação devida. Elucide-se:

“Portanto, se verificado um dano tolerável, de acordo com as condições do lugar, não fará surgir a responsabilidade e, por conseguinte, não haverá um dano ambiental reparável, conforme a doutrina do direito de vizinhança, já analisada. Sanchez entende que a tolerabilidade exclui a ilicitude e não surge, portanto, a responsabilidade civil por dano ambiental.” (LEITE, 2003, p. 190)

Ocorrendo efetivo dano ambiental, com lesão ao meio ambiente acima da tolerabilidade, o que se anseia é que haja retorno do equilíbrio ambiental, ou seja, a restauração do *status quo ante*.

“A plenitude da recuperação *in natura* como forma mais adequada e, portanto, primordial para a reparação do dano ambiental, justifica-se em razão de que, enquanto nela se visa remover o dano concreto, na indenização compensatória, visa-se tão somente reparar o dano abstrato. Assim, sem dúvida, a recuperação *in natura* é a única forma capaz de reintegrar o meio ambiente, com vistas à recuperação das capacidades funcional e ecológica, de auto-regeneração e de auto-regulação, além da capacidade do aproveitamento humano do bem ambiental lesado.” (DA SILVA, 2008, p. 205)

Tal resultado mostra-se difícil, ou mesmo impossível, na maioria das situações, haja vista tratar-se o meio ambiente de delicado e complexo sistema, facilmente abalado e desestruturado pela interferência em seus elementos.

Caso haja a impossibilidade do restabelecimento da condição ambiental anterior ao dano, deverá haver abrandamento até o maior grau possível, chamado de “compensação ambiental”. Caso mesmo a atenuação do dano se mostre infactível, imputa-se indenização pecuniária pela parcela ecológica irreversivelmente afetada.

Motivo pelo qual o princípio da prevenção é tão aclamado, com fins de evitar ocorrências que causem danos ambientais irreparáveis, conforme leciona Édis Milaré:

“Ademais, o dano ambiental é de difícil reparação. Daí que o papel da responsabilidade civil, especialmente quando se trata de mera indenização (não importa o valor), é sempre insuficiente. A prevenção nessa matéria – aliás, como em quase todos os aspectos da sociedade industrial – é melhor, quando não é a única solução.” (MILARÉ, 2000, p. 335)

Independentemente da modalidade do dano e dos meios de remediação, o que importa é que ele ensejará obrigação de reparação, sem necessidade de comprovação da culpa do agente causador na esfera civil.

## **2.5.2 O tratamento civil objetivo afeto ao meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro**

A preservação do meio ambiente ganhou atenção notadamente após a Segunda Guerra Mundial. Houve uma mudança de paradigma no que tange a percepção do uso dos recursos ambientais. Anteriormente, se pensava que estes recursos eram inesgotáveis e a capacidade de autoatenuação da natureza, ilimitada.

Alguns marcos que chamaram a atenção mundial foram: a publicação, na década de 60, do livro “Primavera Silenciosa”, de Rachel Carson, que alertou o mundo sobre o perigo de contágio por pesticidas, sendo a autora uma prova viva da potencialidade de riscos à saúde humana; contaminação ambiental da Bahia de Minamata, reconhecida pelo governo japonês na década de 60, que concedeu indenizações; chuvas ácidas na Europa; naufrágio do Torrey Canyon em 1967, gerando derramamento de milhares de litros de petróleo; choques do petróleo em 1973 e 1979, evidenciando a possibilidade de esgotamento deste recurso; dentre outros.

Isto sem mencionar as conferências internacionais para debates acerca da questão ambiental, iniciada com a Conferência de Estocolmo em 1972, impulsionada pela ocorrência das chuvas ácidas na vizinha Alemanha, o que acirrou os ânimos para a proteção da qualidade ambiental.

A relevância da tutela dos bens ambientais, portanto, é contemporaneamente pujante e vem recebendo atenção redobrada do Estado, conforme remansosamente suscitado por autores da área, *litteris*:

“Todo homem e todo cidadão têm direito a uma qualidade de vida sadia e um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que deve ser assegurado a todos como garantia constitucional.

O meio ambiente, pleno e global pode ser incluído na categoria dos direitos difusos, pois trata-se de um bem indivisível do qual todos os indivíduos da sociedade desfrutam, sendo todos e cada um deles legítimos e titulares do interesse incidente, ainda que, em certas ocasiões, conflitem como certos grupos da mesma sociedade.” (GONÇALVES, 2003, p. 96)

Com este novo olhar sobre o meio ambiente, aliado aos ideais da responsabilização objetiva pós-revolução industrial, fundado na teoria do risco, o meio ambiente sadio foi recepcionado no Direito Brasileiro como direito fundamental de terceira geração<sup>2</sup>.

O desempenho de atividades que envolvam o manuseio e exploração dos recursos naturais, sem dúvida que não só implica em atividade perigosa, geradora de riscos, como estes riscos recaem sobre todos os homens, ameaçando sua qualidade de vida e, em última instância, sua sobrevivência.

Diante deste cenário, no Brasil fora imposta a responsabilidade objetiva em questões ambientais na esfera civil. A Constituição Federal determinou a responsabilização nas três esferas: cível, administrativa e criminal, conforme depura-se do artigo 225, § 3º:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

Irrefutável que a disposição constitucional acima compilada admite que, além de se sujeitar a penalizações na esfera penal e administrativa, ainda está o causador do evento danoso obrigado a reparar a lesão provocada, de onde se infere que: deve haver reparação integral do dano ambiental porventura ocasionado, não suscitando culpabilidade ou excludentes de responsabilidade; e

---

<sup>2</sup> Os direitos fundamentais de terceira geração solidificaram-se no fim do século XX, fundamentando-se na fraternidade, com vias à proteção de interesses que vão além daqueles individuais e coletivos. Sobre estes direitos não haverá maior aprofundamento na presente pesquisa, adotando-se a conceituação de Paulo Bonavides, que assim os define: “Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade” (BONAVIDES, 2011, p. 569).



que tal restauração ambiental não obsta as aplicações de penalidades penais e administrativas cabíveis e autonomamente inquiridas.

A Lei 6.938/81, por sua vez, menciona diretamente a responsabilização objetiva dos poluidores, em seu artigo 14, § 1º, de onde se extrai também o princípio do poluidor-pagador. Compulse-se o teor do referido dispositivo legal:

“Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente da existência de 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.”

O que se verifica nestes dois dispositivos legais é que a objetivação da responsabilidade refere-se à restauração da qualidade ambiental *in natura*, compensação ambiental ou, em último caso, indenização.

A responsabilidade objetiva, portanto, refere-se à reparação ou indenização civil dos danos causados. Não há menção à imputação objetiva no que toca a aplicação de penalidades penais e administrativas, que serão apuradas dentro da competência cabível.

Cabe esclarecer que a responsabilidade objetiva pela reparação do dano ambiental, tendo em vista tratar-se de direito difuso e indisponível, é pautada pela teoria do risco integral, conforme se verifica pelos estudiosos e na jurisprudência.

A adoção da teoria do risco integral para orientar a aplicação da responsabilidade objetiva para reparação do dano ambiental já foi analisada pelo Superior Tribunal de Justiça:

“ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. EXECUÇÃO FISCAL.

(...)

4. Depreende-se do texto legal a sua responsabilidade pelo risco integral, por isso que em demanda infensa a administração, poderá, inter partes, discutir a culpa e o regresso pelo evento.” (STJ, REsp 442.856, Data do Julgamento: 26/11/2002, Relator: Ministro Luiz Fux, Órgão Julgador: 1ª Turma)

O tratamento dispensado à proteção ambiental, por ser essencial à garantia dos direitos fundamentais, não pode ficar sem respaldo da Lei para assegurar a integral reparação pelo ofensor.

Assim, a responsabilização objetiva do poluidor é norteadada pela teoria do risco integral, a qual impõe ônus a qualquer agente que tenha conexão, mesmo que indireta ou involuntária, à atividade ou evento danoso. A operação de atividade perigosa já traz em si a obrigatoriedade de arcar com qualquer impacto natural que de qualquer forma venha a ocorrer. Conforme prelecionam os especialistas:

“Embora não utilizem a expressão, muitas vezes pode-se deduzir isso pelos aspectos que consideram irrelevantes para exclusão da responsabilidade. Enumeram especificamente a irrelevância do licenciamento do poder público, irrelevância da ilicitude ou normalidade da atividade; irrelevância da existência da pluralidade dos agentes poluidores; não invocação do caso fortuito e da força maior e pela atenuação da prova do vínculo de causalidade, inversão do ônus da prova”. (ATHIAS, BENJAMIM, 1993, p. 224)

“Segue-se daí que o poluidor deve assumir integralmente todos os riscos que advém da sua atividade, como se isto fora um começo da socialização do risco e de prejuízo... Mas não só a população deve pagar este alto preço pela chegada do progresso. O poluidor tem também sua parcela de sacrifício que é, justamente, a submissão à teoria do risco integral, subsistindo o dever de indenizar ainda quando o dano seja oriundo do caso fortuito ou força maior”. (GONÇALVES, 2003, p. 91)

Nota-se que os órgãos ambientais e demais autoridades imputam a qualquer agente relacionado à atividade causadora do dano ambiental a reparação, ainda que não tenha qualquer participação no evento. Este foi o meio encontrado para garantir a menor perda de qualidade ambiental. A posição extremada se justifica pela relevância e valor do bem tutelado, conforme observação:

“Apesar da teoria do risco integral afigurar-se como sendo, de certo modo, injusta do ponto de vista dos eventuais responsáveis, é a que melhor se adapta aos fins de preservação, conservação, precaução e prevenção perseguidas pelo Direito Ambiental. Isso se dá, em primeiro lugar, em razão do caráter unitário e indivisível do bem ambiental e também dos danos que sobre ele recaem e, em segundo lugar, porque a tutela dessa categoria de bens tão amplos demanda sempre a prevalência do interesse geral, difuso, sobre o interesse do particular.” (DA SILVA, 2008, p. 262)

Ou seja, imputação da responsabilidade civil objetiva possui respaldo jurídico da teoria do risco, de dispositivo legal específico no Código Civil e nas legislações especiais, tendo por finalidade precípua de resguardar o direito fundamental ao ambiente íntegro para as gerações atuais e futuras.

## 3 EXIGIBILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO NA APLICAÇÃO DE SANÇÃO ADMINISTRATIVA

### 3.1 Considerações gerais sobre a sanção administrativa.

De uma forma geral, os manuais de Direito Administrativo não contemplam a sanção administrativa como matéria autônoma em capítulos próprios. Os autores, habitualmente, se restringem a tratar o assunto associativamente em tópicos que versam sobre o poder de polícia administrativo ou dentro da teoria dos atos administrativos em geral.

O Direito administrativo Sancionador é matéria relativamente recente e específica. O poder para aplicação de sanções pelos órgãos administrativos remonta ao período pós-industrial<sup>3</sup>. Os efeitos e riscos decorrentes dos processos industriais levaram a uma inclinação para o intervencionismo estatal, uma vez que “a sociedade do risco ou da insegurança conduz, pois, inexoravelmente, ao “Estado vigilante” ou “Estado prevenção”” (SÁNCHEZ, 2002, p. 127).

A demanda por segurança jurídica advinda da sociedade pós-industrial trouxe a necessidade da vigilância e penalização estatal aos infratores da ordem, o que ocorreu de forma gradativa, conforme abaixo exprimido:

“Até o século XVII não se pode falar propriamente em sanções administrativas. Como não havia separação dos poderes, os mesmos órgãos de natureza judicial aplicavam todos os tipos de sanções. É a partir da Revolução Francesa que se diferencia substancialmente o regime adotado por cada país europeu.

(....)

O desenvolvimento de uma justiça administrativa de caráter obrigatório deu-se na França entre 1808 e 1818; todavia, o Direito Administrativo, tal como hoje conhecemos, teve suas características típicas desenvolvidas a partir da segunda metade do século XIX.” (VERZOLA, 2011, p. 13)

Destarte, o direito estatal de punir, denominado de *ius puniendi*, ganha contornos jurídicos para além do tradicional direito penal. Nas palavras de Rafael Munhoz de Mello:

---

<sup>3</sup> “A sociedade pós-industrial se diferencia muito da anterior e isso se percebe claramente no *setor de serviços*, que absorve hoje cerca de 60% da mão de obra, total, mais que a indústria e a agricultura juntas, pois o trabalho intelectual é muito mais frequente que o manual e a criatividade, mais importante que a simples execução de tarefas.” (LUCCI, 2008, p.1-2)

“O poder punitivo estatal, portanto, pode se manifestar através das sanções penais e das sanções administrativas, as primeiras impostas no exercício da função jurisdicional, as segundas no exercício da função administrativa. É dizer, tanto a sanção penal quanto a administrativa são manifestações de um mesmo poder estadual, o *ius puniendi*. Daí se falar em unidade do poder punitivo estatal, poder que abrange tanto as sanções penais (direito penal), como as administrativas (direito administrativo sancionador).” (MELLO, 2008, P. 45)

A origem comum do poder de punição penal e administrativo causa dissenso dentre os estudiosos do Direito no que concerne a extensão dos princípios do Direito Penal ao Direito Administrativo, o que será adiante detalhado.

O Direito Administrativo Sancionador consiste na capacidade conferida ao Estado de aplicar sanções de cunho administrativo, definida da seguinte forma:

“Para nós, sanção administrativa é a medida punitiva prevista em ato administrativo, que pode ser aplicada diretamente pela Administração no âmbito das suas relações jurídicas gerais, a quem, sem justificação, deixe de cumprir um dever administrativo certo e determinado normativamente imposto.” (PRATES, 2005, P. 54)

Assim, a intenção do emprego das sanções administrativas é desestimular condutas antijurídicas que lesem os direitos coletivos tutelados pela Administração Pública. O homem naturalmente visa afastar-se das aplicações punitivas, associando-as à tristeza e ao desgosto, residindo aí a eficácia da previsão de penalização do infrator. Veja-se:

“O homem foge, em geral, da dor e do sofrimento. A pena busca intimidar. O efeito intimidatório da pena, por seu turno, passa pela ideia da inevitabilidade do fato. Essa inevitabilidade residiria no interior do ser humano, em sua capacidade de prever os acontecimentos, de não querer ou de querer esses acontecimentos, e, portanto, de evitá-los, de provocá-los em determinadas circunstâncias, de manipulá-los.” (OSÓRIO, 2000, P. 318)

As espécies mais comuns de sanções com fins de evitar a ocorrência dos ilícitos administrativos são: multa, suspensão, embargo ou interdição de exercício de atividade, destruição de bens ou confisco, perdimento. Nos ensinamentos concisos de Hely Lopes Meirelles:

“As sanções do poder de polícia, como elemento de coação e intimidação, principiam, geralmente, com a multa e se escalonam em penalidades mais graves como a interdição de atividade, o fechamento

de estabelecimento, a demolição da construção, o embargo administrativo de obra, a destruição de objetos, a inutilização de gêneros, a proibição de fabricação ou comércio de certos produtos, a vedação da localização de indústria ou comércio em determinadas zonas e tudo o mais que houver de ser impedido em defesa da moral, da saúde e da segurança pública, bem como da segurança nacional, desde que estabelecido em lei ou regulamento.” (MEIRELLES, 2001, p. 131)

Assim, por decorrer do Poder de Polícia Administrativo, as sanções administrativas estão sujeitas aos seguintes atributos de tal poder: a) auto-executoriedade, sendo “impostas e aplicadas pela própria administração em procedimentos administrativos compatíveis com as exigências do interesse público” (MEIRELLES, 2001, p. 132), sem intervenção do Poder Judiciário; b) coercibilidade, consistindo na possibilidade de utilização da força pública para cumprimento da sanção, caso se faça necessária; c) discricionariedade, que “traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado” (MEIRELLES, 2001, p. 128), estando tal liberdade dos meios de aplicação punitiva condicionada aos limites da lei, não confundindo-se com arbitrariedade e podendo haver vinculação do ato de poder de polícia se assim determinado em dispositivo legal.

As condições de validade da sanção administrativas são as mesmas do ato administrativo comum: a) competência, a qual “importa em exigir que a autoridade, o órgão ou entidade administrativa que pratique o ato tenha recebido da lei a atribuição necessária à sua prática” (FURTADO, 2007, p. 154); b) finalidade, que é “o objetivo de interesse público a atingir” (MEIRELLES, 2001, p. 143), de modo que a aplicação de sanção somente será válida para proteger bem público, sob pena de desvio de finalidade; c) forma, sendo aquela sob a qual o ato se exterioriza, em geral escrita, exceto “em casos de urgência, transitoriedade da manifestação da vontade administrativa ou de irrelevância do assunto para a administração” (MEIRELLES, 2001, p. 144), sob pena de invalidade; d) motivo, que são “as circunstâncias de fato e de direito que levam o administrador a praticar determinado ato” (FURTADO, 2007, p. 265); e) objeto, que se relaciona ao conteúdo do ato administrativo, é “o objetivo imediato da vontade exteriorizada pelo ato, a proposta, enfim, do agente que manifestou a vontade com vistas a determinado ato” (CARVALHO FILHO, 2002, p. 90).

Concluída origem, conceituação e principais propriedades das sanções administrativas, necessário se faz traçar um apanhado dos princípios que norteiam sua aplicação e o elemento subjetivo, para fins de se aproximar ao objeto da pesquisa: possibilidade de aplicação objetiva das sanções administrativas por infrações ambientais.

### 3.2 Princípios aplicáveis aos atos administrativos sancionadores.

Pontue-se que a Administração Pública está adstrita aos princípios incursos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 na aplicação de sanções administrativas, de modo que “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

Além destes princípios norteadores da ação do Estado, é pacífico na teoria jurídica que o exercício dos atos sancionatórios deve obedecer, dentre outros, aos princípios da pessoalidade, da individualização da pena, do devido processo legal e da ampla defesa, encartados no artigo 5º, LXV, XLVI, LIV e LV da CF/88, respectivamente<sup>4</sup>. Neste sentido, veja-se:

“Não se deve esquecer que as sanções devem ser aplicadas em observância ao devido processo legal (**due process of law**), para que se observe o princípio da garantia da defesa dos acusados, inscrito no artigo 5º, LIV e LV da CF. Se o ato sancionatório de polícia não tiver propiciado ao infrator a oportunidade de rechaçar as acusações e de produzir as provas necessárias às suas alegações, estará contaminado de vício de legalidade, devendo ser corrigido na via administrativa ou judicial  
(...)”

---

<sup>4</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

(....)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”

Há dois aspectos que merecem consideração quanto a tais atos. O primeiro consiste na exigência de estarem eles previstos na lei, e nem poderia ser diferente, visto que, não sendo assim, o indivíduo não teria a menor segurança contra os atos da Administração. Trata-se, na verdade, de corolário do princípio do devido processo legal (**due process of law**) (artigo 5º, LIV, CF).

O segundo é que, como regra, o administrador terá o encargo de considerar vários fatores para bem observar o regime de adequação da sanção à infração cometida, a menos que a lei previamente determine essa correlação.” (CARVALHO FILHO, 2002, p.74 e 123)

“O Estado Democrático de Direito brasileiro também está fundado na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), assegurando os princípios da personalidade (art. 5º, XLV, CF/88) e da individualização da pena (art. 5º, XLVI, CF/88), mais o princípio do devido processo legal (art. 5º, LIII, CF/88) e outros direitos e liberdades fundamentais decorrentes do direito internacional e do sistema constitucional propriamente dito, ainda que não expressamente previstos”. (OSÓRIO, 2000, p. 314)

Notável, portanto, que a atuação do Poder Público está jungida a observância dos preceitos expostos, sob pena de abuso de poder e anulabilidade dos atos punitivos.

Ainda há juristas que defendem que, por derivar o direito punitivo penal e o administrativo sancionador do mesmo instituto do *ius puniendi* estatal, além de ambos tratarem de processos que contém pretensão punitiva, devem os princípios criminais atingir os atos administrativos sancionadores. Cite-se adeptos desta tese:

“Não há que se falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal. A separação entre um e outro atende apenas a critérios de conveniência ou de oportunidade, afeiçoados à medida do interesse da sociedade e do Estado, variável no tempo e no espaço”. (HUNGRIA, 1991, p. 15).

“Como as sanções administrativas (administrative punishments) guardam relação de espécie com o gênero *jus puniendi*, seus princípios se aplicam a elas. Como por uma questão histórica esses princípios foram desenvolvidos pelo direito penal, acabam sendo esses que são aplicados às sanções administrativas, embora com certos temperamentos”. (BIM, 2010, p. 47)

“Reconhece-se a natureza administrativa de uma infração pela natureza da sanção que lhe corresponde, e se reconhece a natureza da sanção pela autoridade competente para impô-la. Não há, pois, cogitar de qualquer distinção substancial entre infrações e sanções administrativas e infrações e sanções penais. O que as aparta é única e exclusivamente a autoridade competente para impor a sanção, conforme correto e claríssimo ensinamento, que boamente sufragamos, de Heraldo Garcia Vitta.” (MELLO, 2007, p. 813)



Parece um caminho demasiadamente simplista e generalizador, mas é importante para o estudo aqui proposto perceber que, dentre pontos de vistas divergentes, todos apontam para princípios que impõe a análise de culpabilidade para o exercício do poder administrativo sancionador.

### **3.3 Do elemento culpa na sanção administrativa**

Consoante já relatado, não são muitos os autores que se propõe a analisar detidamente a natureza e propriedades do Direito Administrativo Sancionador.

Contudo, dentre os juristas que se dedicaram a escrever obras específicas sobre o assunto e outros em que se encontrou juízo de valor sobre a questão, o elemento subjetivo foi tido como imprescindível para aplicação de sanções administrativas.

Para corroborar a imposição da análise da culpabilidade para imputação de sanções administrativas, transcrevam-se extratos de obras em que os autores são claros e pontuais a este respeito:

“Como dissemos, não basta a demonstração da ocorrência do ilícito para que se imponha a sanção administrativa geral a seu autor. A culpa do administrado infrator tem de ser discutida e provada no curso do procedimento administrativo respectivo, por intermédio da análise da existência de motivos de justificação conjugada com a verificação da suficiência destes motivos para desculpar o descumprimento.” (PRATES, 2005, p. 95)

“Assim, a responsabilidade objetiva do suposto infrator, presumidamente inocente até final decisão na esfera administrativa (art. 5º, LVIII da CF) não pode mais ser admitida. O contraditório e ampla defesa garantem ao infrator o direito de influir efetivamente, de modo eficaz, na decisão do processo administrativo.

Se a decisão puder ser feita objetivamente, as garantias citadas não seriam mais do que mero esforço retórico de um discurso apenas pragmático.” (OLIVEIRA, 2012, p. 41)

“A pena somente pode ser imposta ao autor da infração penal. A norma deve acompanhar o fato. Igual exigência acompanha o Direito Administrativo Sancionatório. Incabível responsabilidade objetiva, eis uma das consequências do princípio da pessoalidade da sanção administrativa”. (OSÓRIO, 2000, p. 339)

Assim, a impossibilidade da objetivação das sanções administrativas norteia o entendimento da maioria dos teóricos. Mas, quando se trata de ilícitos

administrativos de cunho ambiental, não há consenso, o que será detalhado no próximo capítulo.

No tocante a análise de culpabilidade para aplicação das sanções administrativas em geral, o que varia dentre a concepção dos estudiosos é de qual ramo do direito derivaria a subjetividade da sanção administrativa. No item anterior já se suscitou significativa parcela de autores que sustentam a identidade do direito administrativo sancionador com o direito penal.

Uma vez que o direito criminal inadmite a objetivação, isto é, “não, se tolera responsabilidade penal objetiva, sem dolo ou culpa, sem os fundamentos e pressupostos da responsabilidade subjetiva” (OSÓRIO, 2010, p. 314), não poderia ser diferente na aplicação das sanções administrativas.

Há também autores que fundamentam a obrigatoriedade da existência de culpa para imputação de sanções administrativas no Direito Constitucional. É a posição de Heraldo Garcia Vitta, na obra que serve como marco teórico da presente pesquisa e sobre a qual se discorrerá em tópico próprio, vista sua relevância para o desenvolvimento do estudo ora proposto.

### **3.3.1 Da visão do marco teórico – subjetividade do Direito Administrativo Sancionador decorrente do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**

O presente trabalho estrutura-se a partir da construção da subjetividade na análise de infração administrativa como condição do Estado Democrático de Direito, esboçado a partir da Constituição Federal de 1988.

Heraldo Garcia Vitta, utilizado como referência da pesquisa, é pontual em definir que, além da voluntariedade, a análise de culpa é essencial para a aplicação de sanções administrativas ao transgressor uma vez que o Estado Democrático de Direito exige respeito às garantias constitucionais da liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana.

Assim, a figura do administrado ficaria abalada pela aplicação indiscriminada e objetiva da sanção administrativa, nos dizeres do autor: “Evidentemente, a sanção por autoridade pública atinge, ao menos, a imagem do sancionado”. (VITTA, 2003, p. 42)

A sanção administrativa se concretiza por meio de aplicação de multas, embargos de atividades e outras medidas que não prescindem da verificação da existência de culpa. O teórico norteador da pesquisa esclarece, *verbis*:

“O Estado de Direito preserva a proteção quanto a arbitrariedades estatais, não só exigindo a submissão às leis, mas também contra toda ordem de arbitrariedades, impondo a observância dos direitos e das garantias individuais.

Ora, no regime jurídico constitucional desse porte, no qual se acentuam a República, a Democracia e o Estado de Direito, não podemos conceber haja infrações administrativas, diante da mera voluntariedade, sem qualquer análise da culpa ou dolo do infrator.”(VITTA, 2003, p. 41)

O marco teórico aqui exposto, portanto, corrobora que em uma sociedade democrática, a aplicação de sanções administrativas aos administrados deve considerar sua culpa.

A sanção administrativa somente se imputa aos transgressores conscientes e dotados de intencionalidade de descumprir as normas, a menos em grau de negligência, imprudência ou imperícia. Não deve, por conseguinte, ser meio de oprimir os administrados e locupletar os órgãos administrativos, sob pena de ferir os princípios do Estado Democrático de Direito.

## 4 ANÁLISE LEGAL E TEÓRICA DA EXIGIBILIDADE DE CULPA NA APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS POR INFRAÇÕES AMBIENTAIS

### 4.1 Dos dispositivos legais brasileiros pertinentes à aplicação da sanção administrativa por infração ambiental.

Conforme já discorrido no Capítulo 1, a primeira norma específica de proteção aos bens ambientais foi a Lei 6.938, publicada em 1981, denominada de “Lei de Política Ambiental”.

Esta norma estabeleceu os órgãos competentes para fiscalização e promoção das ações ambientais - integrando o chamado SISNAMA - e deu outras providências. No tocante às penalidades por infração às normas ambientais, a Lei de Política Ambiental dispôs, em seu artigo 14, *verbis*:

“Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de 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.”

Do texto legal extrai-se que o infrator que causar dano ambiental fica sujeito à sua reparação no âmbito civil de forma objetiva, ou seja, independentemente de culpa. Além de tal restauração, o transgressor, conforme disposto no parágrafo primeiro, poderá ser também indiciado criminalmente e sofrer penalidades administrativas, contidas no *caput*, incisos I, II e III.

Repara-se que a objetivação da responsabilidade restringe-se à esfera civil no que toca a reparação de eventual dano. A norma é silente quanto à perquirição da responsabilidade penal e administrativa, de onde se infere que deve seguir as regras gerais das matérias.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Democrática, foi dedicado um capítulo específico para a defesa do meio ambiente. O meio ambiente sadio foi recepcionado como direito fundamental, sendo direito difuso de relevância social acentuada, conforme comentários de José Afonso da Silva:

“A Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira, entre nós, a tratar deliberadamente sobre a questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título da ordem social. Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional”. (DA SILVA, 2010, p. 111)

A Constituição de 1988, no parágrafo terceiro do artigo 225, confirmou a penalização nas esferas civil, administrativa e penal dos infratores, imputando à primeira a responsabilidade objetiva. Veja-se:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

A responsabilidade objetiva foi atribuída exclusivamente na seara civil, caso a atividade desempenhada pelo agente venha a causar dano ambiental, independentemente da culpa ou ilicitude da conduta.

Além desta pena civil de caráter objetivo atrelado à ocorrência de degradação ambiental, o infrator também se sujeitaria às sanções penais e administrativas, sendo ambas citadas conjuntamente no texto constitucional do parágrafo terceiro do artigo 225. Estes segmentos jurídicos foram tratados como disciplinas autônomas aplicáveis dentro de suas competências e especificidades.

Ou seja, a expressão normativa em análise impõe a reparação/indenização objetiva de cunho civil ao dano ambiental causado. Tal pena, contudo, não

invalida as sanções cabíveis na esfera penal e administrativa, nada mencionando para fins de não ser a culpabilidade aferida nestas áreas.

O que vem acontecendo é uma interpretação que se entende equivocada, tanto do dispositivo constitucional contido no artigo 225 quanto do artigo 14 da Lei de Política Ambiental, transpondo a objetivação ao campo administrativo. Os órgãos ambientais frequentemente autuam e julgam os administrados baseando-se na responsabilidade administrativa objetiva, muitas vezes passando pelo crivo do Poder Judiciário, conforme jurisprudências que serão trazidas à baila.

A habitual transferência da responsabilidade objetiva do campo civil para a esfera administrativa não possui sustentação jurídica que a valide. Tal tema já fora tratado por estudiosos do Direito Ambiental:

“Ora, as penalidades referidas no artigo 14 da Lei 6.938/81, são justamente sanções de natureza administrativa. Ademais, a dispensa de culpa no dispositivo é feita para a obrigação de indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, que representam a responsabilidade civil. Embora conheçamos o posicionamento divergente, entendemos que além de ser inadmissível constitucionalmente, a dispensa de análise de culpa na aplicação das penalidades administrativas com base no artigo 14 da Lei 6.938/81, representa um esforço hercúlio de criatividade.” (PEREIRA, 2012, p. 377)

“A norma constitucional reforça a proteção ao meio ambiente na medida em que separa os campos de atuação dos sistemas que o protegem: administrativo, penal e civil. O que preceitua o dispositivo constitucional é que a reparação do dano não é causa suficiente para aplicação das sanções penais ou administrativas, sancionatórias ou não. Não diz que a responsabilidade com relação às sanções administrativas é objetiva; caso fosse esse o móvel do dispositivo, as sanções penais também seriam objetivas, fato notoriamente inexistente. O texto constitucional apenas consagra a vedação de que reparar o dano seria suficiente para o poluidor”. (BIM, 2010, p. 39)

Em 12 de fevereiro de 1998, foi publicada a Lei 9.605, alcunhada de “Lei de Crimes Ambientais”, a qual, nos termos de seu preâmbulo, “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”.

Esta Lei enumera as infrações penais e traz a definição de infração administrativa em seu artigo 70: “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

De onde se conclui que a voluntariedade, que consiste em “agir com plena consciência e capacidade de escolha” (VITTA, 2003, p. 36), é requisito essencial. Portanto, haveria exclusão de responsabilidade na ocorrência de caso fortuito ou

de força maior. Na esfera civil, por derivar a responsabilidade objetiva da teoria do risco integral, nem mesmo o dano ambiental oriundo de tais circunstâncias desobrigaria a reparação.

Note-se que há também diferenciação no nexos de causalidade para a aplicação de sanção administrativa em comparação à pena civil de reparação objetiva de danos. Nesta última faz-se necessária ocorrência de degradação ambiental a ser remediada ou indenizada, enquanto para a sanção administrativa basta a inobservância de algum ato a que se estava obrigado, independentemente de geração de dano, conforme pertinente esclarecimento teórico:

“É importante notar que a ocorrência do dano ambiental não é exigida para a consumação do citado tipo administrativo (*caput* do artigo 70 da Lei 9.605/98), em consonância com o Princípio da Prevenção, sendo bastante que o agente, por ação ou omissão, infrinja a legislação administrativa ambiental, existindo infrações de dano e perigo.” (AMADO, 2011, p. 361)

A Lei de Crimes Ambientais, em seu artigo 72, enumera as sanções administrativas, sendo estas: a) advertência; b) multa simples; c) multa diária; d) apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; e) destruição ou inutilização do produto; f) suspensão de venda e fabricação do produto; g) embargo de obra ou atividade; h) demolição de obra; i) suspensão parcial ou total de atividades; j) restritiva de direitos.

O artigo 72, no parágrafo terceiro, impõe condição de haver negligência ou dolo do infrator para imputação de multa simples, nos seguintes termos:

“Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:  
(...)  
§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:  
I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;”

Tal redação causa controvérsia dentre os cientistas do direito. Apesar do escasso aprofundamento dos ambientalistas no que toca o elemento subjetivo para aplicação das sanções administrativas ambientais, o texto legal é pontual no

sentido de impor a análise de dolo ou culpa por negligência na aplicação de multa simples, caso não saneie o transgressor em tempo a irregularidade advertida.

Os defensores da objetivação da sanção administrativa consideram que, para que exista subjetivação da responsabilidade administrativa, deve haver dispositivo legal que a preveja:

“O § 2º faz uma ressalva no que se refere às hipóteses dos incisos I e 2 do parágrafo 3º do artigo 72 da Lei 9.605/98, em que é necessária a caracterização de negligência ou dolo para a aplicação da sanção. Portanto, no caso da inércia do transgressor para sanar as irregularidades praticadas depois de advertido pelos órgãos competentes ou de embaraço à fiscalização, é necessária a comprovação de que houve negligência ou dolo para que seja aplicada a multa simples, em perfeita consonância com o disposto na lei dos crimes ambientais. Esta disposição, no entanto, refere-se unicamente às hipóteses estabelecidas expressamente, não sendo necessário procurar dolo ou culpa para caracterizar a responsabilidade nas demais infrações contra o ordenamento ambiental (...)” (TRENNEPOHL, 2009, p. 96)

“Das dez sanções previstas no artigo 72 da Lei 9.605/98 (incisos I a XI), somente a multa simples utilizará o critério da responsabilidade com culpa; e as outras nove sanções, inclusive a multa diária, irão utilizar o critério da responsabilidade sem culpa ou objetiva, continuando a seguir o sistema da Lei 6.938/81, onde não há necessidade de serem aferidos o zelo e a negligência do infrator submetido ao processo.” (MACHADO, 2003, p. 299)

Para os adeptos da análise de culpabilidade na aplicação de sanção administrativa, a exposição de crimes e infrações administrativas ambientais em um mesmo diploma legal reforça a proximidade ontológica das sanções penais e administrativas, o que impediria a objetivação desta última, qualquer que fosse a modalidade de sanção, conforme abaixo transcrito:

“Aliás, bem se diga que os regimes jurídicos inerentes ao ilícito penal e ao ilícito administrativo compartilham um mesmo substrato e uma linhagem comum, consistindo ambas manifestações do chamado *ius puniendi* do Estado, o que legitima o recurso aos princípios e regras do direito penal em sede do direito administrativo sancionador. Não é sem razão que a Lei 9.605/98, a qual trata não só de matéria criminal mas também civil e administrativa, teve incluído o artigo 79 entre as suas disposições finais, no qual ficou expressamente consignada a aplicação subsidiária das disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal.” (CARNEIRO, 2005, p. 593)

A objetivação penal, conforme já abalizado, é vedada. Assim, a imposição de análise de dolo ou negligência para aplicação de multa administrativa na modalidade simples teria o condão de ampliar a análise de culpa para que, além



da negligência, imprudência e imperícia (culpa lato senso), fosse também avaliado o dolo. Explica Fábio Medina Osório:

“Depende de uma deliberação legislativa ou da própria redação do tipo sancionador se há, ou não, a exigência de uma subjetividade dolosa ou culposa. O silêncio legislativo há de ser interpretado em seu devido contexto, podendo haver, inclusive, uma admissão implícita de uma modalidade culposa de ilícito.” (OSÓRIO, 2000, p. 334)

Tal entendimento é corroborado pelo autor referência da presente pesquisa, que rejeita a necessidade de disposição legal para análise de dolo ou culpa, em outra obra de sua autoria:

“A doutrina argumenta noutro sentido: na falta de lei, estabelecendo dolo ou culpa do administrado, basta a mera voluntariedade deste para configurar-se o ilícito administrativo. Vale dizer, segundo este parecer, se a lei não exigir dolo ou culpa do infrator, a mera voluntariedade é suficiente para caracterizar o ilícito administrativo.

Contudo, a nosso ver, todo ilícito, administrativo ou penal, exige, no regime democrático de direito, o elemento subjetivo do suposto infrator. Sem isso, estaríamos aplicando a responsabilidade objetiva nas sanções administrativas, as quais, inclusive, atingem a liberdade (profissional, econômica e outras) e a propriedade das pessoas, sem configuração constitucional, ante a afronta aos princípios maiores do regime democrático de direito.

Numa palavra. Nada justifica a ideia de que no Direito Penal, por exigência da constituição ou da lei, haja existência do dolo ou da culpa para o agente ser apenado e, pelo contrário, no Direito Administrativo bastaria a voluntariedade. Isso equivaleria a admitirmos a imposição de penalidades ao administrado sem que estivessem especificadas no Texto Constitucional, cujas normas têm finalidade precípua de proteger o cidadão contra o arbítrio do Estado”. (VITTA, 2008, p. 158-159)

A presente pesquisa afina-se com o entendimento acima. A um porque, conforme exposto no capítulo 2, a maioria dos estudiosos impõe a subjetividade para a aplicação de sanções administrativas em geral, não devendo ser diferente naquelas ambientais. A dois, porque o marco teórico que guia o presente estudo estabelece que a aplicação das sanções administrativas está jungida à dignidade da pessoa humana, princípio basilar do estado democrático de direito encartado no artigo 3º, III<sup>5</sup> da CF/88.

---

<sup>5</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;”

Entretanto, apesar de se entender que nenhuma pena administrativa por dano ambiental pode ser aplicada sem análise de culpa, diante dos subsídios legais e jurídicos contidos na pesquisa, o elemento conclusivo encontrado somente se refere à multa simples.

Reconhece-se, portanto, que as sanções administrativas vão além da multa simples cuja aplicação depende da demonstração de dolo ou negligência, por força do parágrafo 3º do artigo 72 da Lei 9.605/98. Existem outras penalidades administrativas enumeradas nas alíneas “a” a “j” deste mesmo artigo. Contudo, fugiria ao cerne da pesquisa a análise individualizada de cada sanção.

Frise-se, no que concerne a responsabilidade administrativa, não existe qualquer dispositivo legal permissivo de dispensa de culpabilidade para aplicação de sanção, não individualizando qual espécie de pena, revelando-se ilegal tal prática. Veja-se posicionamento de Régis Fernandes de Oliveira:

“Se a responsabilização do infrator puder ser feita objetivamente, as garantias citadas não seriam mais que mero esforço retórico de um discurso apenas pragmático. É necessário enfatizar que o direito, dentro da nova ordem constitucional não é mero composto de normas e princípios, não se compraz com a responsabilização e punição sem culpa, aferida objetivamente. É evidente que a responsabilidade objetiva pode ser prevista em lei, como foi, aliás no Código de Defesa do Consumidor, mas é indisputável que essas exceções não invalidam a regra de que elas foram criadas em benefício do particular, da sociedade, do povo, e não do Estado”. (OLIVEIRA, 2012, p.41-42)

Parece, portanto, que há uma disposição a ampliar a responsabilidade civil objetiva, permitida por dispositivos legais, ao campo da infração administrativa, por se tratar a proteção ambiental de relevante direito fundamental. Mas tal comportamento contraria princípios constitucionais igualmente essenciais.

Em 22 de julho de 2008, foi publicado o Decreto 6.514, que fixou as sanções administrativas ambientais. Tal norma, contudo, não trouxe alento para as discussões acerca da objetividade ou subjetividade das sanções administrativas por infrações ambientais.

A despeito de ter aclaradamente enumerado infrações administrativas ao meio ambiente, não trouxe significativas contribuições que sirvam como alicerce conclusivo para a questão da culpabilidade administrativa.

Importa, contudo, mencionar que seu artigo 95 dispõe que os processos para apuração de infrações serão orientados, além de pelo parágrafo único do art.

2<sup>o6</sup> da Lei nº 9.784/99 (regulatória do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), pelos “princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

Tal disposição corrobora que a infração administrativa de cunho ambiental deve ser analisada em igualdade com os ilícitos administrativos em geral, em que a imprescindibilidade do elemento subjetivo é praticamente pacífica. Ademais, assegurada ampla defesa e contraditório, a análise de culpabilidade pode ser concebida como um corolário de tal direito.

## **4.2 Análise dos estudos específicos de cientistas do direito sobre a sanção administrativa ambiental em cotejamento com o marco teórico**

Extraí-se da fundamentação até o momento apresentada que não é acertada a objetivação da responsabilidade administrativa, inclusive no âmbito ambiental.

Contudo, tal questão não vem sendo enfrentada pelos especialistas com a atenção devida. Juristas que se propuseram a estudar a obrigatoriedade de análise de culpa na aplicação de sanções administrativas por infrações ambientais admitiram que “pouquíssimos autores ousaram discutir e aprofundar a matéria, cujos traços acabam sendo confundidos com a seara civil, sem qualquer embasamento teórico”. (ABRÃO, CASTRO, 2005, p. 390)

Apesar de todos os aspectos apontarem para a necessidade de analisar a culpabilidade para autuação e penalização dos agentes, é habitual a lavratura de autos de infração pelos órgãos ambientais fundados na responsabilização administrativa objetiva. Conforme corrobora Procurador Federal que possui experiência empírica:

“Os órgãos sancionadores do Sisnama são pacíficos em admitir a responsabilidade objetiva, o que se comprova pelos inúmeros autos de infração ambiental lavrados e sancionados pela jurisprudência

---

<sup>6</sup> “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”

retrocitada em face de danos a bens ambientais pela simples propriedade da área, onde tal dano ocorreu (tese *propter rem*), sejam eles causados por caso fortuito, força maior ou simples atos de terceiros.”(BIM, 2010, p. 41)

Não só os órgãos administrativos competentes aplicam sanções administrativas pautadas na objetividade, mas também o Poder Judiciário oscila em suas decisões, na maioria das vezes mantendo as penalidades nestes moldes imputadas, conforme será tratado no próximo capítulo.

Neste diapasão, mostra-se de extremada pertinência abalizar a impossibilidade da aplicação de sanções administrativas ambientais sem verificação de dolo ou culpa do agente.

Isto porque, o Direito Administrativo Sancionador não admite tal comportamento, o que já fora exposto no capítulo 2. E, o Direito Administrativo Sancionador Ambiental serve-se das mesmas regras e princípios. Tal fato é remansoso, note-se:

“As multas ambientais têm natureza punitiva, sancionadora, de cunho repressivo e, *ipso facto*, são reguladas pelo direito administrativo sancionador, como se verá.

(...)

Os princípios de direito sancionador são aplicáveis ao direito ambiental em face da previsão de sanção administrativa nessa seara (art. 70 da Lei 9.605/98), permitido-se afirmar que o direito administrativo sancionador relativo ao meio ambiente pode ser chamado de direito administrativo ambiental sancionador ou, sinteticamente, de direito ambiental sancionador”. (BIM, 2010, p. 45, 51)

Portanto, os princípios da personalidade (art. 5º, XLV, CF/88), da individualização da pena (art. 5º, XLVI, CF/88), do devido processo legal (art. 5º, LIII, CF/88) e demais, também são norteadores da atuação punitiva estatal pelas infrações administrativas ambientais.

Diante de tais fundamentos, há uma parcela dos poucos autores que se dedicam ao estudo aqui proposto, categóricos em impor o elemento subjetivo para aplicação das sanções administrativas por infrações ambientais, conforme extratos abaixo:

“Embora possa parecer nobre a intenção de alteração do foco da responsabilização ambiental para a reparabilidade do dano, deixemos que tal alteração de foco seja discutida na esfera civil, em que a Constituição e a legislação infraconstitucional permitiram expressamente tais discussões. A responsabilidade civil é a que cuida do dever de recuperar o meio ambiente ou indenizar a sociedade por um dano

causado ao meio ambiente. Não se deve confundir os conceitos de responsabilidade civil, de natureza reparadora e indenizatória, com as responsabilidades administrativa e criminal, de natureza sancionadora e que, por isso mesmo, requerem apreciação dos elementos e conceitos que lhe são próprios.” (PEREIRA, 2012, p. 381)

“Tal entendimento decorre, na verdade, do caráter subjetivo da responsabilidade administrativa em matéria ambiental, pressupondo, *ipso facto*, a aferição de culpabilidade, ou seja, da existência de conduta dolosa ou ao menos culposa por parte do autuado.

Assim, a imposição de penalidades na seara administrativa, inversamente ao resultado reparatório derivado da responsabilidade civil, se assenta – tanto quanto em sede de responsabilidade penal – na conduta praticada pelo agente econômico, pessoalmente ou através de seus respectivos representantes ou prepostos, não havendo em nosso direito positivo nenhum espaço para a imposição de sanções pelo mero resultado da infração ou à margem da referência ao elemento subjetivo”. (CARNEIRO, 2005, p. 587)

“Certo, porém, que estes matizes não autorizam a objetivação das sanções administrativas ambientais. O direito administrativo sancionador, incluindo o ambiental, tem regras próprias por causa da sua diferente natureza jurídica em relação à responsabilidade civil. Por último, não prospera o receio de que reconhecer a subjetividade das infrações administrativas ambientais levaria à ruína da proteção do meio ambiente porque se a responsabilidade objetiva fosse tão eficiente para proteger o meio ambiente, certamente ela deveria ser aplicada aos crimes ambientais”. (BIM, 2010, p. 69)

Evidentemente existem cientistas jurídicos contrários ao juízo aqui colocado. É o caso de Luis Carlos da Silva Moraes, que defende, *litteris*:

“Para estabelecer essa “escala de reprovação e punição”, pode-se conceber a imagem de uma pirâmide, em cuja base está a responsabilidade civil objetiva que, por ser “civil”, se aplica às sanções administrativas. Acima delas as contravenções e crimes, obedecendo à responsabilidade penal subjetiva e, dentro dessa classificação, o aumento da reprovação, pelo tipo de pena que atenua ou agrava a sua execução.” (MORAES, 2009, p. 190)

Em que pese o posicionamento acima explicitado, discorda-se do mesmo. Não há explicitação argumentativa de que, por terem grau de responsabilidade baixos, tanto a pena civil quanto a ambiental devem ser analisados sob a luz da responsabilidade objetiva. Inclusive porque, conforme já exposto, a sanção administrativa se aproxima mais da sanção penal, uma vez que ambas derivam do *ius puniendi* estatal, havendo aplicação subsidiária de preceitos do direito penal sancionador ao administrativo.

Existem outras vertentes adeptas da objetivação da sanção administrativa por infração ambiental por diferentes raciocínios, inclusive aquela que considera

que somente a multa simples deve levar em conta a culpa. Nada obstante tais análises divergentes, parece mais correto e dotado de fundamentos jurídicos o modelo aqui proposto.

Tendo como referencial teórico a obra de Heraldo Garcia Vitta, a objetivação de responsabilidade administrativa abala os princípios democráticos de direito.

De fato, a aplicação de sanção administrativa por infração ambiental sem verificação do dolo, negligência, imprudência ou imperícia do suposto transgressor mostra-se incabível no sistema. A culpa é pré-requisito do direito administrativo sancionador, aplicável ao direito ambiental sancionador; mormente por não haver qualquer norma autorizadora da dispensabilidade da análise de culpa para aplicação de sanção administrativa face à infração ambiental.

Em uma análise mais detida, pode-se perceber que a responsabilidade civil objetiva já atende à necessidade de resguardo da qualidade ambiental e afastamento de ilegalidades, uma vez que, tendo o agente desempenhado atividade arriscada para a natureza, terá que reparar eventuais danos, independentemente da reprobabilidade de sua conduta.

## **5 DO POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL AFETO ÀS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS POR INFRAÇÕES AMBIENTAIS**

O presente capítulo é dedicado a avaliar a tendência dos órgãos colegiados dos Tribunais no que concerne a aceitação ou rejeição da responsabilização administrativa objetiva na seara ambiental.

Para atender aos objetivos propostos no projeto de pesquisa, viabilizando uma apreciação que não se torne demasiadamente prolixa, foi realizada averiguação dos julgados compatíveis com a temática em Tribunais selecionados por valores específicos.

Optou-se pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) por possuir câmara especializada em meio ambiente. A seleção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) se justifica pelo fato de ser aquele tribunal a última instância de julgamento de causas que versem sobre meio ambiente decididas pelos Tribunais de Justiça Estaduais<sup>7</sup>.

É essencial esclarecer que ambos os Tribunais utilizados aqui como paradigma, assim como os demais Tribunais brasileiros, não atingiram um consenso acerca da análise de culpa para aplicação de sanção administrativa decorrente de infração ambiental. Sendo assim, as decisões que abordam a responsabilidade administrativa ambiental fundada na culpa não são abundantes. Uma hipótese para a essa escassez é o fato de que a questão é pouco arguida como base de defesa.

Assim, com a finalidade precípua de demonstrar a divergência, serão expostas decisões em sentidos opostos e avaliados seus critérios.

### **5.1 Das decisões divergentes do TJSP e STJ**

Inicialmente, no Tribunal de Justiça de São Paulo, estado em que os litígios ligados à área ambiental geraram necessidade de criação de câmaras julgadoras

---

<sup>7</sup> “Os acórdãos de Tribunais somente podem ser julgados pelo STJ em sede de recurso especial, nos termos do artigo 105, inciso III da Constituição Federal, quando: *a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.*”

específicas ao tema, serão analisados dois acórdãos: um que afasta a possibilidade de aplicação de sanção administrativa por infração ambiental sem análise de culpa e outro que aplica responsabilidade objetiva.

Transcreve-se, inicialmente, a ementa e trechos convenientes de julgado que imputa a responsabilidade objetiva pela prática de infração ambiental:

“AÇÃO ANULATÓRIA – MULTA AMBIENTAL - UTILIZAÇÃO DE FOGO EM ÁREA AGROPASTORIL SEM AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO COMPETENTE - INFRAÇÃO AO ARTIGO 57 DA RESOLUÇÃO SMA 37/05 - COMPATIBILIDADE PLENA DO DISPOSITIVO NORMATIVO COM O ORDENAMENTO JURÍDICO - AUTO DE INFRAÇÃO FORMAL E SUBSTANCIALMENTE PERFEITO AMPLA DEFESA ASSEGURADA NA ESFERA ADMINISTRATIVA - ALEGADA A INEXISTÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE - DESCABIMENTO - HAVERIA NO MÍNIMO CULPA *IN VIGILANDO* DO AUTOR, EMBORA TANTO NÃO FOSSE NECESSÁRIO, DIANTE DA OBJETIVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE

FUNDADA NA TEORIA DO RISCO INTEGRAL - INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 1º, DA LEI 6.938/81 E DO ART. 225, § 2º, DA CF- MULTA CORRETAMENTE APLICADA – RECURSO DA FAZENDA PROVIDO.

Na verdade, está se diante de uma objetivação com a adoção da *teoria do risco integral*, pois, se o porvir depende de cautela extrema das atuais gerações, para que possa existir qualidade de vida e até mesmo condições mínimas de subsistência num planeta submetido a intenso maltrato, é evidente que toda norma ambiental há de ser interpretada de modo a se atingir os desígnios constitucionais.

(...)

Não se isenta o autor, portanto, de sua responsabilidade objetiva. O infrator poderia até responder solidariamente com os supostos piromaníacos, mas nunca poderia restar incólume e desvinculado do incêndio, ocorrido em área destinada ao desenvolvimento de suas atividades.

No mais, adequada a multa aplicada. Quanto ao valor da multa, o montante se justifica diante da conduta pelo infrator e, igualmente, a autuação não padece de qualquer ilegalidade.” (TJSP, Apelação Cível: 0001008-79.2009.8.26.0201, Órgão Julgador: Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data do Julgamento: 28/04/2011, Relator: Renato Nalini)

Cingiu-se a causa à autuação da Polícia Militar Ambiental por supostamente ter o apelado feito uso de fogo em áreas agropastoris sem autorização do órgão competente, infringindo dispositivo legal da norma administrativa estadual vigente (Resolução 37/2005 SMA).

O autuado defendeu-se alegando, dentre outros argumentos irrelevantes para a pesquisa, que não foi ele quem provocou o incêndio, visto que sequer estava na propriedade no momento da ocorrência, não possuindo culpa no fato típico que sobreveio. A Fazenda Estadual de São Paulo ingressou com Ação de Execução Fiscal para cobrar a multa. Em sede de embargos à execução, juiz



monocrático julgou procedente o pedido do embargante para fins de cancelar a pena pecuniária administrativa.

A Fazenda Estadual apelou e, dentre as razões de mérito do julgamento, os Desembargadores entenderam que a inexistência de culpa do autuado pela queimada na área não desconstituiria a motivação para aplicação de sanção administrativa face à responsabilidade objetiva pela ocorrência de dano ambiental.

O Desembargador Relator discursou acerca da necessidade de proteção do meio ambiente, que deve resguardar as presentes e futuras gerações. Fundando-se no artigo 14, parágrafo 1º da Lei 6.938 e no artigo 225 da Constituição Federal, parágrafo 3º, os Desembargadores consideraram que, por tratar-se de responsabilidade objetiva fundada na teoria do risco integral: “há se falar, no mínimo, em culpa in vigilando do autor, embora a demonstração da culpabilidade, na hipótese sub judice, seja desnecessária”.

A argumentação acima transcrita apresenta uma clara confusão de conceitos, uma vez que a responsabilidade objetiva com base na teoria do risco integral é instituto civil e alicerçaria pena civil que imputasse a reparação dos danos ambientais causados e/ou indenização pelos impactos ambientais irreversíveis. Os comandos da Constituição e da Lei de Política Ambiental, ao se referirem da pena que independe de culpa, fazem menção à obrigação civil de reparar os danos causados.

A multa, por outro lado, é sanção administrativa e inexistente disposição legal que autorize expressamente a dispensa da culpa.

Em outra linha de raciocínio, foi julgada indevida multa administrativa por ocorrência de dano ambiental originado de acidente rodoviário, conforme extratos do acórdão:

“Ação anulatória de auto de infração e da respectiva multa administrativa ambiental. Alegação de responsabilidade de terceiro e de reparação integral do dano. Sentença de procedência. Responsabilidade civil objetiva pela reparação dos danos que não se confunde com a decorrente de ato ilícito. Imposição de multa só cabível em consequência de ato ilícito. Presunção de legitimidade do ato administrativo infirmada. Honorários advocatícios fixados por apreciação equitativa. Apelação da CETESB e recurso adesivo não providos.

(...)

A regra do artigo 14, § 1º, da Lei n. 6938/81 atribui responsabilidade independente de culpa ao poluidor pela **indenização ou reparação** dos

danos causados ao meio ambiente e a terceiros por sua atividade. No mesmo sentido a regra do artigo 927 do atual Código Civil.

Porém, essa responsabilidade civil objetiva pela reparação dos danos não autoriza, por si só, a aplicação de penalidade pertinente a infração legal, a ato ilícito.” (TJSP, Apelação Cível: 9111323-18.2004.8.26.0000 , Órgão Julgador: Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Relator: Antônio Celso Aguiar Cortez, Data do Julgamento: 01/03/2012)

A CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, ligada à Secretaria de Meio Ambiente paulista, no caso sob comento, aplicou multa administrativa à empresa transportadora pelo tipo legal que prevê a geração de efetivos danos ambientais na água e no solo pelo derramamento de carga perigosa, vazado na norma estadual (artigo 2º c.c. 3º, V, e 51 do Regulamento da Lei n. 997/76).

A conduta da empresa autuada derivou de acidente rodoviário que culminou no derramamento de soda caustica na área atingida. Foram adotadas as medidas para reparação do dano, como remoção do solo contaminado, contenção do vazamento, descontaminação do curso d’água, dentre outras providências cabíveis.

Em primeira instância, foram providos os pedidos da empresa para afastar a aplicação da multa imputada pela CETESB. Sentença mantida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que entendeu que o acidente decorreu fato de terceiro, inexistindo ato ilícito a ser punido administrativamente. Aduziu, ainda, que a responsabilidade objetiva fundada no risco integral restringe-se à esfera civil, o que fora observado pelo autuado, não havendo razão para aplicação de sanção administrativa.

Observe-se que os Desembargadores também vislumbraram a impossibilidade de penalização pela ausência da voluntariedade e nexos causal, uma vez que não houve sequer “prova de nexos causal entre a atividade da autora e o vazamento porque este não foi consequência de sua atividade”.

A argumentação jurídica desenvolvida se mostra coerente com a aplicação das normas atinentes ao tema. Logo, mostra-se adequada a anulação da multa diante da ausência de culpa da empresa que, por acidente causado por terceiro, derramou carga poluente, adotando as medidas para remediação ambiental na área. O poluidor, portanto, foi responsabilizado de forma objetiva na esfera civil a reparar os danos ambientais, enquanto administrativamente isentou-se do pagamento da multa pela ausência de culpa.

Passa-se agora a averiguar julgados proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça em sentidos opostos no que toca a análise de culpabilidade para aplicação de sanção administrativa.

Visto que o Superior Tribunal de Justiça não revolve prova ou matérias de fato, por força da Súmula 07<sup>8</sup> do STJ, necessário recorrer à ementa do acórdão do Tribunal Estadual de origem para verificar a causa:

"MULTA AMBIENTAL - São Paulo - Ação anulatória de débito fiscal - Dano ambiental - Lançamento de óleo diesel em galeria de águas pluviais, causando a paralisação de estação de tratamento da Sabesp - LE nº 997/76, artigos 2º e 3º, V, aprovado pelo Decreto nº 8.468/76. 1. **Configurada a degradação ambiental, a responsabilidade do causador do vazamento é objetiva sujeitando-se às consequências civis e administrativas cabíveis.**

2. "Poluidor", nos termos dos arts. 3º, IV e 14, § 1º da LF nº 6.938/81, não é apenas quem deflagra o processo degradante (causa imediata) mas também quem mantém a atividade econômica ou social que lhe deu origem (causa mediata). Não é essencial definir exatamente quem ocasionou o vazamento do óleo diesel ou praticou o ato que deu origem à degradação.

3. É apenado (independentemente da responsabilidade civil ou penal) quem cometeu a infração, com ela concorreu ou dela se beneficiou (LE 997/76, art. 8º, redação dada pela LE n 8.943/94). "Concorre-se para a infração por dolo ou culpa. Demonstrado o nexo de causalidade entre a fonte poluidora e a poluição, cabe à empresa atuada comprovar não ter contribuído para a infração.

4. Os autos descrevem dois eventos: um, a colisão do caminhão com a bomba de óleo diesel na galeria de águas pluviais. Não se sabe as circunstâncias em que ocorreram ambos os eventos, não estando afastada a contribuição dos prepostos da autora, por negligência, má sinalização, descuido, etc tanto no momento da colisão como na demora em pedir ajuda ao órgão ambiental e minorar os efeitos do derramamento. Admiti-se, ante a prova dos autos, que a autora contribuiu para a infração ambiental.

Multa corretamente aplicada. Recurso voluntário provido para julgar improcedente a ação, invertida a sucumbência. (fl. 80)" (TJSP, Apelação Cível: 112.915-5/6-00, Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público, Relator: Torres de Carvalho, Data do Julgamento: 25/02/2002)

Conforme se depreende do acórdão, a CETESB aplicou multa à empresa revendedora de combustíveis em razão de acidente em que caminhão de terceiro colidiu com a bomba armazenadora de óleo diesel, acarretando contaminação da área pelo produto.

Em sede de apelação, fora provido o recurso do órgão administrativo que buscava a manutenção da multa, por entenderem os Desembargadores que seria "desnecessário definir a autoria do evento, se decorre ele de negligência da

---

<sup>8</sup> "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial."

autora, se foi acidental ou provocado por terceiros; é caso de responsabilidade objetiva”, com base no parágrafo 1º do artigo 14 da Lei 6.938/81.

Ainda pode-se perceber no acórdão que, nada obstante haver menção à responsabilidade objetiva administrativa para aplicação de multa, houve inversão do ônus da prova para que o autuado provasse não ter concorrido com o acidente. Esta inversão fora tratada com extremo rigor, haja vista que bastaria a informação de que o vazamento do diesel decorreu de abalroamento de caminhão de terceiro desvinculado à empresa na bomba que continha o produto.

Ou seja, a despeito da possibilidade de prova para atestar ausência de culpa do autuado, houve demasiada rigidez na apreciação dos fatos, além de não haver certeza se importaria no afastamento da multa administrativa diante dos argumentos acerca da responsabilidade objetiva.

Levado à apreciação do STJ, fora mantida a decisão *a quo*, conforme julgamento abaixo:

“ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. EXECUÇÃO FISCAL.

1. Para fins da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art 3º, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

2. Destarte, é poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

3. O poluidor, por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 - "sem obstar a aplicação das penalidades administrativas" é obrigado, "independentemente da existência de culpa", a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, "afetados por sua atividade".

4. Depreende-se do texto legal a sua responsabilidade pelo risco integral, por isso que em demanda infensa a administração, poderá, inter partes, discutir a culpa e o regresso pelo evento.

5. Considerando que a lei legitima o Ministério Público da União e do Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente, é inequívoco que o Estado não pode inscrever *self-executing*, sem acesso à justiça, *quantum* indenizatório, posto ser imprescindível ação de cognição,

mesmo para imposição de indenização, o que não se confunde com a multa, em obediência aos cânones do devido processo legal e da inafastabilidade da jurisdição.

6. *In casu*, discute-se tão-somente a aplicação da multa, vedada a incursão na questão da responsabilidade fática por força da Súmula 07/STJ.

5. Recurso improvido.” (STJ, Recurso Especial 442.586 – SP, Data do Julgamento: 26/11/2002, Relator: Luiz Fuz, Órgão Julgador: Primeira Turma do STJ)

Uma vez que ao STJ é vedado o reexame de fatos e provas para fins de analisar as evidências trazidas pelo autuado acerca da inexistência de concorrência para o acidente que causou a contaminação, a causa ficou restrita, nos dizeres do Ministro Relator: “à legalidade da imposição de multa, por danos causados ao meio ambiente, com respaldo na responsabilidade objetiva, tanto mais que é interdito ao STJ a análise de questões fáticas.”

Para balizar a decisão, foram analisados dispositivos da Lei 6.938/81, especificamente: artigo 3º, que define o poluidor como a pessoa jurídica ou física de direito público ou privado, responsável “direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”; e artigo 14, parágrafo 1º, que impõe: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros (...)”.

Os Ministros, no exame legal, concluíram que, uma vez que a responsabilidade do poluidor é também indireta, bem como que o artigo 14 da Lei de Política Ambiental dispensa existência de culpa, seria a empresa responsável pelo pagamento da multa administrativa pela ocorrência de dano ambiental originado de acidente por culpa de caminhão de terceiro. A conclusão no que toca a possibilidade de aplicação da multa administrativa fundada na responsabilidade objetiva foi assim descrita:

“Por derradeiro, ressalte-se que a multa administrativa, no caso de dano ambiental, ao contrário do que sustenta a recorrente, tem previsão na Lei nº 6.938/81, além de ter natureza objetiva, o que a torna devida, independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator.”

Verifica-se na argumentação da decisão do STJ a transferência da responsabilidade objetiva civil de reparação dos danos ambientais ocasionados pela atividade poluidora à aplicação de sanção administrativa. Este equívoco

deriva da interpretação imprecisa dos dispositivos legais da Lei de Política Ambiental.

O Artigo 14, parágrafo 1º, apenas autoriza a dispensa de culpa para imposição da obrigação de reparação de danos ambientais. O texto normativo somente determina que a responsabilização civil objetiva não obsta a aplicação das sanções penais e administrativas cabíveis, mas não atribui a estas o caráter de objetivas.

O artigo 3º do mesmo diploma legal, por sua vez, de fato define que o poluidor também é aquele que contribui de forma indireta para a contaminação ambiental. Contudo, o poluidor que não teve culpa na ocorrência do dano ambiental está adstrito, sem que haja sua culpa, tão somente a reparação civil deste dano.

Pontue-se que a legalidade da imputação de sanção administrativa, em uma análise da legislação proposta pelo STJ *in casu*, não encontra qualquer artigo autorizador da dispensa da existência de culpa.

Em julgado mais recente, o STJ adotou o posicionamento defendido no presente estudo. Veja-se:

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

1. Trata-se, na origem, de embargos à execução fiscal ajuizado pelo ora recorrente por figurar no polo passivo de feito executivo levado a cabo pelo Ibama para cobrar multa aplicada por infração ambiental.

2. Explica o recorrente - e faz isto desde a inicial do agravo de instrumento e das razões de apelação que resultou no acórdão ora impugnado - que o crédito executado diz respeito à violação dos arts. 37 do Decreto n. 3.179/99, 50 c/c 25 da Lei n. 9.605/98 e 14 da Lei n. 6.938/81, mas que o auto de infração foi lavrado em face de seu pai, que, à época, era o dono da propriedade.

3. A instância ordinária, contudo, entendeu que o caráter *propter rem* e solidário das obrigações ambientais seria suficiente para justificar que, mesmo a infração tendo sido cometida e lançada em face de seu pai, o ora recorrente arcasse com seu pagamento em execução fiscal.

4. Nas razões do especial, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 3º e 568, inc. I, do Código de Processo Civil (CPC) e 3º, inc. IV, e 14 da Lei n. 6.938/81, ao argumento de que lhe falece legitimidade passiva na execução fiscal levada a cabo pelo Ibama a fim de ver quitada multa aplicada em razão de infração ambiental.

5. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação *propter rem*, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados

pelos proprietários antigos. Foi essa a jurisprudência invocada pela origem para manter a decisão agravada.

6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental.

7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental.

8. Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai.

9. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.

10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, segundo o qual "sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas, frise-se, a multa], é o poluidor obrigado, *independentemente da existência de culpa*, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade".

11. O art. 14, *caput*, também é claro: "sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...]".

12. Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos *transgressores*; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os *poluidores*, a quem a própria legislação define como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo).

13. Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo *propter rem*, porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental - e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental, ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois).

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

15. Recurso especial provido." (STJ, Recurso Especial 1.251.697 – PR, Data do Julgamento: 12/04/2012, Relator: Mauro Campbell Marques, Órgão Julgador Segunda Turma do STJ)

O recurso extremo pretendeu exclusão de multa administrativa aplicada pelo IBAMA, através de auto de infração lavrado pela verificação de infração ambiental praticada por operador de atividade potencialmente poluidora em

imóvel. A propriedade foi adquirida por terceiro, filho do transgressor, que alegou não ser polo passivo legítimo.

Os Ministros, de forma pontual, proveram o recurso especial, sob o argumento de que a responsabilidade ambiental objetiva é de cunho civil. Já a responsabilidade administrativa é completamente distinta, devendo obedecer aos preceitos do Direito Administrativo Sancionador, decorrente do Poder de Polícia do Estado. Esclareceram que a responsabilidade civil ambiental é *propter rem*, ou seja, adere ao imóvel, independentemente da troca de proprietário, não podendo tal instituto ser deslocado para a responsabilidade administrativa.

A interpretação do artigo 14, parágrafo 1º da Lei 6.938/81 é feita da maneira aqui defendida, impondo a responsabilidade objetiva somente na esfera civil para que o poluidor recupere área porventura degradada em decorrência direta ou indireta de sua atividade ou conduta.

O acórdão do STJ suscita que o *caput* do artigo 14 da Lei de Política Ambiental, que versa sobre aplicação de sanções administrativas, se refere aos “transgressores”, de modo que somente aqueles que efetivamente cometeram infração administrativa podem ser punidos. O parágrafo primeiro do mesmo artigo, que suscita a responsabilidade civil sem culpa, se refere aos poluidores, termo mais abrangente, uma vez que a infração/dano pode ser cometida de forma indireta.

## **5.2 Comentários sobre as decisões jurisprudenciais analisadas**

Conforme visualizado no tópico anterior, não se consegue extrair das decisões dos Tribunais uma posição preponderante ou consensual acerca da necessidade da análise de culpa para aplicação de sanções administrativas por infrações ambientais.

Além de serem escassos acórdãos que abordam a questão, quando há enfrentamento da temática, não há harmonia. A oscilação é constante.

Um ponto entre os acórdãos analisados é comum: tanto para defender quanto para atacar a responsabilidade administrativa dependente do elemento subjetivo, são utilizados os mesmos dispositivos legais. De onde se infere que há, pelo menos, duas possibilidades de interpretações distintas das mesmas normas.



Vejam-se os textos normativos que geram as interpretações divergentes: parágrafo 1º do artigo 14 da Lei 6.938 e o parágrafo 3º do artigo 225 da Constituição Federal. Inicie-se pelo artigo da Lei de Políticas Ambientais, *verbis*:

“Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de 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.”

O *caput* do artigo enumera espécies de sanções administrativas a que se sujeitam os transgressores das normas ambientais, ressaltando que aquele que causar degradação ambiental (poluidor) será obrigado a reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, independentemente de culpa.

O entendimento aqui adotado parece estar estampado de forma evidente no texto legal: as sanções administrativas serão aplicadas no caso de descumprimento das normas ambientais. Além e independentemente destas, no caso de ocorrência de dano ambiental, aquele que o causar de forma direta ou indireta será obrigado a repará-lo, independentemente de culpa.

A objetivação é restrita ao campo civil para recuperação da degradação ambiental e/ou indenização do impacto irreversível. A norma ficou silente quanto à culpa nas sanções administrativas, inferindo-se que estas serão aplicadas em consonância com os princípios e regras do Direito Administrativo Sancionador, no qual é imprescindível a existência do elemento subjetivo para aplicação de sanção.

Do dispositivo constitucional são extraídos os mesmos preceitos, observe-se:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

A imposição deste artigo é a mesma da Lei de Políticas Ambientais, qual seja a imposição de sanção administrativa independentemente da reparação dos danos ambientais imposta sem análise de culpa na esfera civil. A única variante é que no texto constitucional foram mencionadas as sanções administrativas e também criminais de forma autônoma e desvinculadas da penalidade civil.

Tal acréscimo deu ainda mais clareza ao comando legal: de um lado a reparação do dano ambiental que prescinde da culpa e de outro as sanções administrativas e penais, derivadas do *ius puniendi* estatal e regidas por normas próprias do Direito Sancionador.

Contudo, esta conclusão não é adotada por todos os julgadores e juristas. Não existem, portanto, dados jurisprudenciais ou científicos suficientes para estabelecer uma compreensão uniforme.

Outra questão importante refere-se às espécies de sanções administrativas atingidas pelos julgados. Repita-se que as decisões dos Tribunais acerca da responsabilidade administrativa são restritas e somente foram encontradas lides que questionavam a aplicação de multas.

De fato, a pena administrativa pecuniária é a mais comum e normalmente mais impugnada em razão de seus efeitos patrimoniais. Estas, inclusive, possuem na Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), regramento específico no artigo 72, parágrafo terceiro. Este artigo prevê que a multa administrativa por infração ambiental depende da existência de culpa ou dolo. Entretanto, apesar de posteriores à publicação da norma, nenhum dos julgamentos ora colacionados considerou ou mencionou tal dispositivo legal, nem para reforçar a necessidade da análise de culpa para aplicação da multa administrativa ambiental ou para rechaçar tal hipótese.

Dá se infere que as decisões, em suas análises e conclusões, referem-se a todas as sanções administrativas ambientais existentes, quais sejam aquelas previstas no *caput* do artigo 14 da Lei 6.938/81 e do artigo 72 da Lei 9.605/98. Contudo, tal premissa não será pormenorizada por desviar do foco do estudo.

## 6 CONCLUSÃO

Depois de expostos os conceitos jurídicos, legais e jurisprudenciais capitulados na pesquisa, confirma-se a hipótese de que a aplicação de sanção administrativa por infrações ambientais depende do elemento subjetivo, ao menos no que concerne a multa administrativa simples. A culpa é dispensada apenas na seara civil diante de ocorrência de dano ambiental.

Conforme restou demonstrado, tanto o artigo 14, § 1º da Lei 6.938/81 quanto o artigo 225, § 3º da Constituição Federal, dispõe tão somente que a aplicação autônoma e particular de sanções administrativas e/ou penais não impede a responsabilização civil objetiva pela reparação dos danos ambientais, mesmo que não haja reprobabilidade ou ilegalidade na conduta do poluidor.

Ou seja, a responsabilidade objetiva restringe-se ao campo civil, enquanto para as penas administrativas e criminais, deverá ser a imputação punitiva avaliada dentro das competências e regramentos destas áreas.

Em 1998 foi publicada a Lei 9.605/98, a qual enumerou em seu artigo 72 as nove modalidades de sanções administrativas. Em seu artigo 3º, consignou que a aplicação de multa simples ficaria adstrita à verificação de dolo ou negligência, sendo decisiva para afastar a possibilidade de objetivação na imputação de pena pecuniária por infrações ambientais.

Contudo, a norma ficou silente no que toca as outras penas, não se entendendo aqui que tal omissão seja permissiva da dispensa de culpa para a aplicação das demais sanções administrativas. A investigação de todas as outras sanções de maneira individualizada foge ao escopo da pesquisa.

O Direito Administrativo Sancionador, que trata da aplicação de penas administrativas de modo genérico, não admite a objetivação da responsabilidade administrativa, seja por cotejamento com os princípios constitucionais da personalidade (art. 5º, XLV, CF/88), da individualização da pena (art. 5º, XLVI, CF/88), do devido processo legal (art. 5º, LIII, CF/88), dentre outros direitos e liberdades fundamentais; seja por equiparar as sanções administrativas às penais, por derivarem ambas do *ius puniendi* estatal.

Também o marco teórico (VITTA, 2003), prevê que a aplicação de sanções administrativas de forma arbitrária atinge o regime jurídico do Estado Democrático

de Direito. Isto porque, a aplicação de penas de cunho administrativo sem existência de culpa do agente vai de encontro aos princípios da liberdade, igualdade e dignidade, atentando contra os direitos e garantias constitucionais e ferindo a dignidade da pessoa humana.

Os acórdãos dos Tribunais selecionados (STJ e TJSP) divergem no julgamento acerca da possibilidade da objetivação da responsabilidade administrativa para fins de aplicação de sanções por infrações ambientais.

Foram trazidos julgados emanados dos Tribunais em sentidos contrários, dois confirmando a aplicação de sanções administrativas com base na responsabilidade objetiva e dois rechaçando tal prática. Pontue-se que não foram encontrados acórdãos que controvertessem a teoria de responsabilidade no caso de aplicação de outras sanções administrativas que não a multa, de forma que todos versavam sobre multas administrativas simples.

Constatou-se que os órgãos colegiados, para fundamentar as decisões, tanto para confirmar quanto para recusar a aplicação de multas administrativas fundadas na responsabilidade objetiva, pautaram-se pelo artigo 225 da CF/88 e artigo 2º e 14 da Lei 6.938/81. Foram, assim, percebidas interpretações divergentes.

Por um lado, alguns julgadores estenderam a responsabilidade civil objetiva para a esfera administrativa, validando a aplicação de multas administrativas sem análise de culpa. Por outro, foi diferenciada a responsabilidade civil da administrativa, de modo que a aplicação de multas administrativas, com base nos princípios e preceitos do Direito Administrativo Sancionador, dependeria da existência de culpa do infrator.

Veja-se, assim, que nos casos em que não foi admitida aplicação de multas com base na responsabilidade objetiva, o fator de convencimento não foi o texto do artigo 72, § 3º da Lei 9.605/98, mas as prescrições contidas na Constituição Federal e na Lei de Política Ambiental. Entende-se aqui que, tacitamente, a aplicação das demais sanções administrativas, além da multa, também não prescindiria da culpa, haja vista que os artigos cominados pelos Desembargadores são genéricos, não aludem exclusivamente à multa administrativa.

Face à impossibilidade de detalhamento de todas as sanções administrativas por infrações ambientais, ficou concluído que a multa simples não

pode ser aplicada com base na responsabilidade objetiva. As demais sanções administrativas não são contempladas em dispositivos legais específicos, mas um paralelo com o marco teórico e os princípios gerais do Direito Administrativo Sancionador leva a crer que também dependeriam da aferição de culpa.

Cumprir elucidar que aqui não se defende a impunidade ou complacência com condutas administrativas antijurídicas. O estudo visou apreciar os limites legais e científicos que delimitam a correta aplicação de sanções administrativas por infrações ambientais.

Inclusive porque, impor sanção administrativa para agente que não possui culpa mostra-se inócuo com fins de proteger a integridade ambiental. Não havendo dolo ou culpa, o agente não tinha deliberada intenção de transgredir as normas ambientais, de modo que a objetivação administrativa não cumpre papel de desestimular atos ilícitos prejudiciais ao meio ambiente.

A aplicação da sanção administrativa para agente que, sem culpa, incorreu em ilícito administrativo não protege o bem ambiental e pune indivíduos de boa-fé. A responsabilidade civil objetiva por danos ambientais dos agentes que desempenham atividade de risco impede que eventuais degradações ambientais permaneçam incólumes, bem como reprime condutas lesivas, visto que gerarão obrigação de arcar com a reparação dos impactos ambientais nocivos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Paulo de Tarso Siqueira; CASTRO, Daniella Mac-Dowell Leite de. Direito Administrativo Ambiental. Bureri: Monole, 2005.

AMADO, Frederico Augusto de Trindade. Direito Ambiental Esquematizado. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

ANACONA, Teresa. Princípio da Precaução e Responsabilidade Civil. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2010.

ATHIAS, Jorge Alex Nunes; BENJAMIM, Antonio Herman (Coord.). Responsabilidade Civil e Meio Ambiente em Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão. São Paulo: Editora RT, 1993. Pág. 224

BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira. Responsabilidade Civil por Dano ao Meio Ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BIM, Eduardo Fortunato. O mito da responsabilidade no direito ambiental sancionador: imprescindibilidade de culpa nas infrações ambientais. *In* Revista de Direito Ambiental. Eladio Lecey, Silvia Cappelli coordenação. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, janeiro-março 2010.

BITTAR, Carlos Alberto. Responsabilidade Civil – Teoria e Prática. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 26ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

CARNEIRO, Ricardo. *In* Direito Ambiental Visto por Nós Advogados. Bruno Campos Silva, Henrique A. Mourão, Marcus Vinícius Ferreira de Moraes, Mário Werneck, Walter Soares Oliveira – coordenação. Belo Horizonte: Del Rey, 2005

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 9ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

DA SILVA, José Afonso. *In* O Novo Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico: Estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville – Claudia Lima Marques, Odete Medauar, Solange Teles da Silva coordenação. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

DIAS, José de Aguiar. Da responsabilidade civil. Rio de Janeiro: Forense, 1954. Pág. 28

FONTENELLE, Míriam, (coordenadora). Temas de Direito Ambiental. Campos dos Goytacazes: Ed. Faculdade de Direito de Campos, 2006.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade Civil de acordo com o novo Código Civil. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

HUNGRIA, Nelson. Ilícito Administrativo e Ilícito Penal. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

LEITE, José Rubens Morato. Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: RT, 2003.

LIMA, Alvino. Da culpa ao risco. São Paulo: 1938.

LUCARELLI, Fábio Dutra. Responsabilidade Civil por Dano Ecológico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LUCCI, Elian Alabi. A Era Pós Industrial, a Sociedade do Conhecimento e a Educação para o Pensar. Disponível em: [www.del.ufrj.br/~fmello/eraposindustrial](http://www.del.ufrj.br/~fmello/eraposindustrial), consultado em 15/10/2013 (postado em 22/07/2008).

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2001

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 22ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.



MELLO, Rafael Munhoz de. Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1998. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MONTENEGRO, Magda. Meio Ambiente e Responsabilidade Civil. São Paulo: IOB Thomson, 2005.

MORAES, Luis Carlos da Silva de. Multa Ambiental: Conflitos das autuações com a constituição e a lei. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Infrações e Sanções Administrativas. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

OSÓRIO, Fabio Medina. Direito Administrativo Sancionador. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

PEREIRA, Luciana Vianna. Responsabilidade Administrativa Ambiental: Novos paradigmas adotados pela jurisprudência. *In* Revista de Direito Ambiental: 2012.

PRATES, Marcelo Madureira. Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia. Coimbra: Edições Almedina SA: 2005.

RODRIGUES, Sílvio. Direito Civil, Vol. IV – Responsabilidade Civil. 20ª edição. Saraiva, São Paulo: 2003.

SÁNCHEZ, Jesús-Maria Silva. A expansão do direito penal. São Paulo: Ed. RT, 2002.

SILVA, Danny Monteiro da. Dano Ambiental e sua Reparação. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

SILVA, Wilson Melo da. Responsabilidade sem culpa. São Paulo: Saraiva, 1974.

TRENNEPOHL, Curt. Infrações contra o Meio Ambiente: Multas, sanções e processo administrativo: Comentários ao Decreto 6.515 de 22 de julho de 2008. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil: Responsabilidade Civil. 11ª edição. São Paulo: Atlas, 2011.

VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. Sanção no Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2011.

VITTA, Heraldo Garcia. A sanção no Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003.

VITTA, Heraldo Garcia. Responsabilidade Civil e Administrativa por Dano Ambiental. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.