

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL NACIONAL E  
INTERNACIONAL

Aline dos Santos Stoll

**ASPECTOS RELEVANTES DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA  
AMBIENTAL**

Porto Alegre  
2014

ALINE DOS SANTOS STOLL

**ASPECTOS RELEVANTES DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA  
AMBIENTAL**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Ambiental Nacional e Internacional da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista.

Orientador: Prof. Gustavo Trindade

Porto Alegre  
2014

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo elencar e esclarecer alguns pontos relevantes que, provavelmente, surgem, para o aplicador do Direito, quando da apuração da responsabilidade administrativa ambiental. A inexistência de procedimentos específicos traz a necessidade de preenchimento das lacunas, através de construção jurídica. Em outros tópicos, necessária se faz a interpretação da legislação vigente, sob a ótica dos preceitos que regem o Direito Ambiental, o Direito Administrativo, a Responsabilidade Civil e até preceitos de Direito Penal.

A metodologia utilizada para a formação deste trabalho foi a pesquisa de doutrina e de jurisprudência, envolvendo os questionamentos surgidos ao longo do meu trabalho, na Procuradoria Setorial, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

Os estudos demonstraram que o Direito Ambiental encontra-se em fase de construção de procedimentos específicos, de uniformização de entendimentos pelos doutrinadores e juristas, para que, especialmente, na apuração da responsabilidade administrativa ambiental, a Administração Pública possa efetivar o comando contido no art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, qual seja, a promoção da defesa do Meio Ambiente e a sua conservação para a presente e para as futuras gerações.

Palavras chaves: Meio Ambiente. Direito. Responsabilidade. Administrativa. Ambiental.

## ABSTRACT

This work aims to list and clarify some relevant points that probably arise for the applicator of law, when determining the environmental administrative responsibility. The lack of specific procedures brings the need to fill the gaps, through legal construction.

In other topics, it is necessary to make the interpretation of the current legislation, from the perspective of the principles governing the Environmental Law, Administrative Law, Civil Liability and even precepts of Criminal Law.

The methodology used for the formation of this work was the doctrine research and jurisprudence, involving the questions that arose in the course of my work, in the Sectorial Prosecutorial of the Environmental Municipal Secretariat.

Studies have shown that environmental Law is under specific procedures construction, uniformity of understanding by scholars and jurists that, especially in the determination of environmental management accountability, the Public Administration can carry out the command contained in art. 225, caput, of the Federal Constitution of 1988, namely, to promote the defense of the environment and conservation for present and future generations.

Key words: Environment. Law. Responsibility. Administrative. Environmental.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>1. O MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</b> .....	<b>9</b>
<b>2 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL</b> .....	<b>12</b>
2.1 PRINCÍPIO DO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA .....	13
2.2 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO.....	14
2.3 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO .....	15
2.4 PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR .....	15
2.5 PRINCÍPIO DO USUÁRIO-PAGADOR .....	16
2.6 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO ENTRE OS POVOS .....	17
<b>3 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL</b> .....	<b>19</b>
3.1 A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENTRE NORMAS AMBIENTAIS PROVENIENTES DE ENTES FEDERATIVOS DIFERENTES.....	22
<b>4 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE</b> .....	<b>25</b>
<b>5 O PODER ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DO ESTADO</b> .....	<b>30</b>
<b>6 A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL</b> .....	<b>33</b>
<b>7 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NA APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL</b> .....	<b>36</b>
<b>8 A PESSOALIDADE DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS</b> .....	<b>44</b>
<b>9 DA PRESCRIÇÃO DA COBRANÇA DE DÍVIDAS NÃO-TRIBUTÁRIAS</b> .....	<b>52</b>
<b>10 DA INEXISTÊNCIA DE HIERARQUIA ENTRE AS PENALIDADES</b> .....	<b>56</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>64</b>

## INTRODUÇÃO

Em 1972, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) convocou os países para a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, a qual veio a ser realizada em Estocolmo, no ano de 1972. O objetivo de tal reunião era chamar a atenção das nações para os resultados negativos que a ação humana estava causando para o meio ambiente, inclusive, para o risco da crescente degradação ambiental afetar a própria sobrevivência da humanidade.

A Conferência contou com representantes de 113 países, 250 organizações não-governamentais e dos organismos da ONU, e resultou na Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, a qual elencou princípios de comportamento e responsabilidade, que deveriam servir de base para as decisões concernentes às questões ambientais.

Além disso, foi desenvolvido um Plano de Ação que convocava todos os países, os organismos das Nações Unidas, bem como todas as organizações internacionais a cooperarem na busca de soluções para uma série de problemas ambientais.

Em 1992, foi realizada, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) cuja finalidade era avaliar a atuação dos países em relação à proteção ambiental, desde a Conferência de Estocolmo de 1972.

A Conferência contou com a participação de 172 países, além de milhares de organizações governamentais e jornalistas.

O debate centralizou-se na necessidade de mobilização da comunidade internacional para a promoção de uma mudança de comportamento, visando a preservação da vida na Terra. Os resultados desta Conferência foram: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21,

os princípios para a administração sustentável das florestas, a Convenção Biodiversidade e a Convenção sobre a Mudança do Clima.

No Brasil, pode-se dizer que o marco fundador sobre a questão Ambiental, deu-se na década de 60, período em que foram editadas importantes legislações sobre questões ambientais, tais como: o Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/64), o novo Código Florestal (Lei nº. 4.771/65), a nova Lei de Proteção da Fauna (Lei nº. 5.197/67), a Política Nacional do Saneamento Básico (Dec. nº. 248/67) e a criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Dec. nº. 303/67).

Todavia, destaca-se que foi na década de 80 que a legislação ambiental brasileira teve maior impulso. O ordenamento jurídico, até então, tinha o objetivo de proteção econômica/patrimonial, e não ambiental. São quatro os marcos legislativos que passaram a orientar a tutela jurídica do Meio Ambiente, no Brasil, visando alterar o cenário de descaso ambiental: a Lei Federal nº. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, conceituando Meio Ambiente e instituindo o Sistema Nacional de Meio Ambiente; Lei nº. 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública, um instrumento processual de defesa do Meio Ambiente e dos demais interesses difusos e coletivos; a Constituição Federal de 1988, que impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente (art. 225, *caput*) e listou como direito fundamental, de todos os cidadãos brasileiros, a proteção ambiental, determinada no art. 5º, LXXIII (Ação Popular); e a Lei nº. 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Ressalta-se que, antes da Constituição Federal de 1988, a tutela jurídica sobre o Meio Ambiente restringia-se ao âmbito infraconstitucional, tendo a Carta Magna sido inovadora no que tange à tutela do meio ambiente.

Com efeito, pode-se dizer que a preocupação com as questões de cunho ambiental é recente, assim como a legislação que rege a matéria. A ausência de regramento específico para o vasto espectro de situações, bem como a indefinição de procedimentos administrativos, ainda pode ter fundamento na exígua ou quase inexistente consciência ambiental das pessoas, empresas e do Poder Público, os

quais ainda vinculam a proteção ambiental como um entrave ao desenvolvimento econômico e industrial.

Essa ausência de procedimentos específicos para a apuração da responsabilidade, especialmente, na esfera administrativa ambiental, gera diversas dúvidas aos aplicadores do Direito. Portanto, o presente trabalho tem por objetivo destacar alguns tópicos importantes, que surgem na apuração da responsabilidade administrativa ambiental, bem como alguns entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema.

## 1. O MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 foi inovadora em matéria ambiental, uma vez que se consagrou como a primeira a dedicar um capítulo próprio para tratar do tema. O artigo 225 da Carta Magna é o principal indicador de que a preservação do meio ambiente, garantindo a sadia qualidade de vida é, essencialmente, um direito constitucional.

Tal dispositivo constitucional instituiu ferramenta importante na ampliação dos mecanismos judiciais para a preservação do meio ambiente. Isso porque, até a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) o meio ambiente não existia, no ordenamento jurídico brasileiro, como um direito tutelado de forma autônoma.

Assim sendo, a consciência de que os recursos ambientais são passíveis de esgotamento ganhou importância e visibilidade, a partir da proteção dada pela Constituição Federal de 1988. Todavia, o texto constitucional, ao cuidar da matéria, também contemplou o fato de que a atividade econômica está intrinsecamente interligada com os recursos naturais, razão pela qual reconheceu que a sua utilização deve se dar de forma adequada, a fim de se resguardar às presentes e futuras gerações uma sadia qualidade de vida, através da manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De igual forma, a ordem econômica restou contemplada pela Constituição Federal, culminando, portanto, na necessidade de se observar o desenvolvimento de forma sustentável (art. 170, inc. VI, CF/88)<sup>1</sup>.

No direito brasileiro, o conceito de meio ambiente está posto no art. 3º, inc. I da Lei nº 6.938/81: "Meio Ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e

---

<sup>1</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas."

Na doutrina, Annelise Monteiro Steigleder refere que<sup>2</sup>:

Trata-se de conceito sistêmico que visualiza o meio ambiente como uma unidade inter-relacionada, integrada pela natureza original, artificial e pelos bens culturais, pressupondo-se interdependência entre todos os elementos que integram o conceito, inclusive, o homem, valorizando-se 'a preponderância da complementariedade recíproca entre o ser humano e o meio ambiente sobre a ultrapassada relação de sujeição e instrumentalidade'.

Segue a ilustre Promotora comentando que essa visão de integração e de interação é destacada por Leite, ao afirmar que a expressão 'meio ambiente' não deve ser utilizada para designar um objeto específico, mas uma relação de interdependência entre o ser humano e os demais seres, posto que 'o homem depende da natureza para sobreviver'. Por este motivo, se ocorrer uma danosidade ao meio ambiente, esta se estende à coletividade humana, considerando tratar-se de um bem difuso interdependente.

[...]

Acredita-se que o conceito legal de meio ambiente posto no art. 3º, inc. I, da Lei nº 6.938/81, acolheu o antropocentrismo alargado, em que o homem é parte da natureza, porém com uma preocupação centralizada na figura humana. Esta interpretação alinha-se com o conteúdo do art. 225, caput, da Constituição Federal de 1988, que reconhece a existência de um direito 'humano' fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado. (...) embora haja quem entenda que o conceito normativo de meio ambiente é teleologicamente 'biocêntrico' (permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas) e ontologicamente ecocêntrico (o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica).<sup>3</sup>

Destaca-se que o artigo 225 da Constituição Federal não foi o único a tratar do meio ambiente, no âmbito constitucional. Além das questões atinentes à competência legislativa, encontra-se a sua menção nos mais variados capítulos da Carta Magna, o que demonstra a conexão da matéria ambiental com outros ramos do direito.

Esta relação do Direito Ambiental com diferentes ramos da ordem jurídica comprova o seu caráter de transversalidade.

---

<sup>2</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 2. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 82.

<sup>3</sup> Ibid., p. 82 - 83.

Neste ponto, ressalta-se a relação do Direito Ambiental com o Direito Administrativo. Este último desempenha papel essencial para a eficácia das normas ambientais.

A utilização do Direito Administrativo como ferramenta para a efetivação dos direitos e deveres, previstos na Constituição Federal de 1988 e nas demais normas de caráter ambiental, é imprescindível, já que, é através do Direito Administrativo que o Poder Público pode impor aos particulares e, até mesmo, aos órgãos da própria Administração Pública, os deveres de recuperação ambiental, preservação e conservação do meio ambiente. De igual forma, é através do Direito Administrativo que o Poder Público legitima a aplicação das penalidades, determinadas em lei, para o descumprimento das obrigações, de cunho ambiental estabelecidas pelo ordenamento jurídico.

Destaca-se, também, o art. 1.228, §1º, da Lei nº 10.406/02 (Código Civil)<sup>4</sup> o qual dispõe que o direito de propriedade deve ser exercido, de modo que sejam preservados a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como que seja evitada a poluição do ar e das águas.

---

<sup>4</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

## 2 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

O modelo jurídico brasileiro baseia-se no modelo romano-germânico, no qual a norma escrita tem papel fundamental, caracterizando-se por ser um direito positivado. Exemplo disto é a Constituição Federal de 1988, que conta com mais de trezentos artigos.

No Direito Ambiental não é diferente. Todavia, conforme restará demonstrado ao longo deste trabalho, este ramo do Direito conta com algumas especificidades, em razão da dinâmica das questões ambientais.

Neste ponto, destaca-se, a título exemplificativo, que, a exemplo da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (revogada pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) privilegiava-se o conceito de proteção florestal. Atualmente, com a evolução do conhecimento na área ambiental, fala-se em proteção da biodiversidade biológica.

Assim sendo, a jurisprudência desempenha papel relevante na resolução de casos em matéria ambiental, considerando a dinâmica da evolução do conhecimento ambiental, as normas existentes no ordenamento jurídico e a diversidade de casos apresentados.

Os princípios, neste passo, constituem-se de instrumentos fundamentais quando da análise de questões ambientais pelas autoridades administrativas e judiciárias.

Os princípios jurídicos podem ser implícitos ou explícitos. Explícitos são aqueles que estão claramente escritos nos textos legais e, fundamentalmente, na Constituição da República Federativa do Brasil; implícitos são os princípios que 'decorrem' do sistema constitucional, ainda que não se encontrem escritos.

É importante frisar que tanto os princípios explícitos quanto os princípios implícitos são dotados de positividade e, portanto, devem ser levados em conta pelo aplicador da ordem jurídica, tanto no âmbito do Poder Judiciário, como no âmbito do Executivo ou do Legislativo. Os princípios jurídicos ambientais devem ser buscados, no caso do ordenamento jurídico brasileiro, em nossa Constituição e nos fundamentos éticos que iluminam as relações entre os seres humanos.

[...]

Os princípios jurídicos (constitucionais ou não) servem de base para sustentar os direitos positivamente reconhecidos. E mais: em determinadas situações, mesmo a inexistência de uma lei não servirá de obstáculo para que um direito possa ser exercido.<sup>5</sup>

A seguir serão elencados alguns princípios que norteiam o Direito Ambiental.

## 2.1 PRINCÍPIO DO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA

Na década de 1980, os países industrializados começaram a tomar consciência da necessidade de se construir um desenvolvimento sustentável, diante do desenvolvimento desenfreado das indústrias, sem a observância de critérios voltados para a proteção ambiental.

O problema da degradação do meio ambiente foi tema central da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, na qual restou consagrado que "Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo do desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste."

Assim sendo, a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi o marco para o reconhecimento do Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana.

No mesmo sentido:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DANO AMBIENTAL. CONDENAÇÃO. ART. 3º DA LEI 7.347/85. CUMULATIVIDADE. POSSIBILIDADE. OBRIGAÇÃO DE FAZER OU NÃO FAZER COM INDENIZAÇÃO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Não há falar em vícios no acórdão nem em negativa de prestação jurisdicional quando todas as questões necessárias ao deslinde da controvérsia foram analisadas e decididas.

2. O magistrado não está obrigado a responder a todos os argumentos das partes, quando já tenha encontrado fundamentos suficientes para proferir o decisum. Nesse sentido: HC 27.347/RJ, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, Sexta Turma, DJ 1º/8/05.

<sup>5</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 23.

**2. O meio ambiente equilibrado - elemento essencial à dignidade da pessoa humana -, como "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida" (art. 225 da CF), integra o rol dos direitos fundamentais.**

3. Tem o meio ambiente tutela jurídica respaldada por princípios específicos que lhe asseguram especial proteção.

4. O direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento.

5. Os instrumentos de tutela ambiental - extrajudicial e judicial - são orientados por seus princípios basilares, quais sejam, Princípio da Solidariedade Intergeracional, da Prevenção, da Precaução, do Poluidor-Pagador, da Informação, da Participação Comunitária, dentre outros, tendo aplicação em todas as ordens de trabalho (prevenção, reparação e ressarcimento).

6. "É firme o entendimento de que é cabível a cumulação de pedido de condenação em dinheiro e obrigação de fazer em sede de ação civil pública" (AgRg no REsp 1.170.532/MG).

7. Recurso especial parcialmente provido para, firmando o entendimento acerca da cumulatividade da condenação prevista no art. 3º da Lei 7.347/85, determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que fixe o quantum necessário e suficiente à espécie. (grifo nosso)<sup>6</sup>

Tal princípio encontra amparo legal no art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988<sup>7</sup>.

Em suma, o reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio configura-se como uma extensão ao direito à vida, tornando como obrigação do Estado o dever de criar diretrizes para o desenvolvimento econômico sustentável, e dever da população de obedecer tais diretrizes.

## 2.2 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

O Princípio da Prevenção diz respeito a uma conduta ou omissão, exigida do Poder Público ou do administrado, quanto à proteção ambiental, em virtude dos impactos ambientais já conhecidos.

Portanto, diferentemente do Princípio da Precaução, sua aplicação se dá nos casos em que os impactos ambientais já são conhecidos.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp 1115555/MG**. Primeira Turma. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. Julgado em: 15 fev. 2011

<sup>7</sup> 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.

O princípio da prevenção é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade.

Tem razão Ramón Martín Mateo quando afirma que os objetivos do Direito Ambiental são fundamentalmente preventivos. Sua atenção está voltada para momento anterior à da consumação do dano – o do mero risco. Ou seja, diante da pouca valia da simples reparação, sempre incerta e, quando possível, excessivamente onerosa, a prevenção é a melhor, quando não a única, solução.

[...]

Com efeito, muitos danos ambientais são compensáveis, mas, sob a ótica da ciência e da técnica, irreparáveis.<sup>8</sup>

A título exemplificativo, pode-se citar a exigência de Estudo de Impacto Ambiental, como estudo prévio obrigatório ao licenciamento ambiental.

### 2.3 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Constitui-se no estabelecimento de restrições ou vedações a determinadas intervenções no meio ambiente, em virtude da inexistência de respostas conclusivas acerca dos impactos ambientais possíveis.

A título exemplificativo, pode-se citar, no Município de Porto Alegre, a Lei Municipal nº 8.896, de 26 de abril de 2002 que estabelece restrições à instalação da Estações Rádio-Base, ou seja, à implantação e à operação das antenas para aparelhos celulares.

### 2.4 PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

O Princípio Poluidor-Pagador tem sua previsão legal no §3º, do art. 225 da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

Art. 225.

[...]

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

---

<sup>8</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 144–145.

Antes da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 6.938/81 já apontava como uma das finalidades da Política Nacional do Meio Ambiente o Princípio do Poluidor-Pagador, determinando que cabe ao poluidor e ao predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados.

Cabe destacar, também, que a Declaração do Rio de Janeiro adotou, em seu Princípio nº 16, o Princípio do Poluidor-Pagador ao afirmar que:

As autoridades nacionais devem procurar assegurar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando em conta o critério de quem contamina, deve, em princípio, arcar com os custos da contaminação, levando-se em conta o interesse público e sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

Édis Milaré, no livro *Direito do Ambiente*, citou Ramón Martín Mateo, o qual destacou que: "O princípio não objetiva, por certo, tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita apenas a compensar os danos causados, mas sim, precisamente, evitar o dano ao meio ambiente."

Segue Édis Milaré referindo que: "Nesta linha o pagamento pelo lançamento de efluentes, por exemplo, não alforria condutas inconsequentes, de modo a ensejar o descarte de resíduos fora dos padrões e das normas ambientais. A cobrança só pode ser efetuada sobre o que tenha respaldo na lei, pena de se admitir o direito de poluir. Trata-se do 'princípio poluidor-pagador'" (poluiu, paga os danos), e não pagador-poluidor (pagou, então pode poluir). A colocação gramatical não deixa margem a equívocos ou ambiguidades na interpretação do princípio.<sup>9</sup>

## 2.5 PRINCÍPIO DO USUÁRIO-PAGADOR

### O Princípio do Usuário-Pagador

significa um mecanismo de assunção de responsabilidade social (partilhada, insista-se) pelos custos ambientais derivados da atividade econômica. A esse respeito, transcrevo a lição Paulo Afonso Leme Machado:

[...]

O princípio do usuário-pagador não é uma punição, pois mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador ele pode ser

---

<sup>9</sup> MILARÉ, 2004, p. 143.

implementado. Assim, para tornar obrigatório o pagamento pelo uso do recurso ou pela sua poluição não há necessidade de ser provado que o usuário e o poluidor estão cometendo faltas ou infrações.

[...]

Nessa ampla moldura, é de se inferir que o fato de, aqui e ali, inexistir efetivo dano ambiental não significa isenção do empreendedor em partilhar os custos de medidas preventivas. Isto porque uma das vertentes do princípio do 'usuário-pagador' é a que impõe ao empreendedor o dever de também responder pelas medidas de prevenção de impactos ambientais que possam decorrer, significativamente, da implementação de sua empírica empreitada econômica.<sup>10</sup>

Observa-se, também, que, na Lei nº 6.938/81, o Princípio do Usuário-Pagador está listado como uma das finalidades da Política Nacional do Meio Ambiente: “a imposição do ao usuário, da contribuição pela utilização dos recursos ambientais com fins econômicos.

## 2.6 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO ENTRE OS POVOS

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 4º, inc. IX, estabelece como princípio, nas relações internacionais da República Federativa do Brasil a *cooperação entre os povos para o progresso da humanidade*.

Ora, uma das áreas de interdependência entre as nações é a relacionada com a proteção do meio ambiente, uma vez que as agressões a ele inflingidas nem sempre se circunscrevem aos limites territoriais de um único país, espalhando-se também, não raramente, a outros vizinhos (por exemplo, a chuva ácida produzida pela indústria do norte dos Estados Unidos afeta rios e lagos do Canadá; a poluição do mar em certo ponto, levada pelas correntes marinhas, pode afetar as cadeias da vida muito longe dali) ou ambiente global do Planeta (por exemplo, emissão indiscriminada de poluentes atmosféricos, provocadores do conhecido 'efeito estufa'). O meio ambiente não conhece fronteiras, embora a gestão de recursos possa – e, à vezes, deva – ser objeto de tratados e acordos bilaterais e multilaterais.

[...]

Em tema de relações internacionais, a área ambiental começou a ser focalizada a partir de 1972, com a realização da 1ª Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente em Estocolmo. O principal documento resultante desse conclave, a 'Declaração sobre o Ambiente Humano', enfatizou a necessidade do livre intercâmbio de experiências científicas e do mútuo auxílio tecnológico e financeiro entre os países, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais.

[...]

Releva observar, neste passo, que a implementação do princípio não importa em renúncia à soberania do Estado ou à autodeterminação dos povos, em alinhamento, aliás, com o Princípio 2 da 'Declaração do Rio', segundo o qual 'os Estados, de conformidade com a Carta das Nações

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade nº 3.378-6 Distrito Federal. Tribunal Pleno. Relator: Min. Carlos Ayres Brito. Julgado em: 9 abr. 2008.

Unidas e com os princípios de Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional’.

Por outro lado, um país signatário de acordos bilaterais e multilaterais, por força do Direito Internacional, passa a ser sujeito de obrigações contraídas nos termos estipulados.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> MILARÉ, 2004, p. 151–152.

### 3 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

A “regra geral” para o exercício da competência legislativa, em matéria ambiental, é a competência legislativa concorrente.

A razão para tal assertiva é bastante simples. Muito embora o extenso rol de atribuições legislativas privativas da União trazido pelo art. 22 da CF/1988, conforme tratado no tópico antecedente, não há qualquer previsão legal (geral ou específica) para o exercício da competência legislativa no tocante à matéria ambiental. Há sim, consoante já apontado, matérias de ‘interesse ambiental’ – como, por exemplo, atividades nucleares, mineração, energia, populações indígenas -, mas não há no rol no art. 22 qualquer dispositivo específico dispondo sobre matéria ambiental, ao contrário do que verificamos no art. 24 da CF/1988, que trata da competência legislativa concorrente. O art. 24, IV, da CF/1988 consagra, como matéria atinente à competência legislativa concorrente, ‘a competência para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição’. O dispositivo em questão expressa, sem dúvida, a ‘regra geral’ a que nos referimos anteriormente, dado que, pela amplitude do seu conteúdo, ao trazer expressões como ‘conservação da natureza’, ‘proteção do meio ambiente’ e ‘controle de poluição’, o mesmo comporta toda a matéria ambiental possível a ser considerada. [...]. A fórmula ‘vertical’ de distribuição da competência legislativa ambiental, conforme consagrado no art. 24, ampara um sistema cooperativo e, portanto, descentralizado para o exercício de tal competência legislativa constitucional, alicerçando as bases normativas um ‘constitucionalismo democrático-participativo’.

No âmbito da competência legislativa concorrente, a norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios, no âmbito de suas competências.

[...] A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), muito embora tenha sido editada antes da Constituição Federal de 1988, nos parece um bom exemplo de norma geral tal como preconizada no §1º do art. 24. O estabelecimento dos princípios (art. 2º), objetivos (art. 4º) e instrumentos (art. 9º) da Política Nacional do meio Ambiente pelo diploma em questão assume a condição de uma norma geral. De igual maneira, o delineamento da estruturação federativa do sistema Nacional do Meio Ambiente (art. 6º) exemplifica de forma bastante clara um modelo cooperativo de distribuição de competências, recortando o papel de cada ente federativo, com o propósito, por exemplo, de estabelecer a criação de órgãos administrativos ambientais especializados no âmbito de todos eles, inclusive no plano municipal. A partir da diretriz normativa geral traçada pela Lei 6.938/1981, cabe a cada ente federativo exercer a sua competência legislativa suplementar na matéria, adaptando a norma geral às realidades regional e local.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A competência constitucional legislativa em matéria ambiental à luz do “federalismo cooperativo ecológico” consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 71, jul./set. 2013. p. 69–71.

No que tange aos Municípios, o art. 1º da Constituição Federal de 1988 os inseriu na condição de ente político autônomo integrante da Federação brasileira.

A competência administrativa dos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição é indiscutível. Embora o art. 24 da Constituição Federal de 1988 não tenha arrolado o Município, para o exercício da competência legislativa concorrente, o inciso I, do art. 30<sup>13</sup> do texto constitucional abre a possibilidade para que o ente federado legisle sobre assuntos de interesse local. Ora, a maioria das questões ambientais, a maioria dos impactos gerados por atividades efetiva ou potencialmente poluidoras são assuntos de interesse local, razão pela qual o referido dispositivo constitucional legitima o Município a legislar acerca das questões ambientais.

Assim, diante das peculiaridades locais e com observância às legislações e demais atos normativos dos demais entes federativos, acaso existentes, o Município poderá legislar sobre os níveis considerados como poluição sonora, atmosférica, hídrica e intervenções em vegetais, por exemplo.

Importante mencionar, também, o inc. II, do art. 30, da Constituição Federal de 1988, no qual consta que ao Município cabe *suplementar a legislação federal e estadual no que couber*. De forma clara, portanto, este dispositivo traz a autorização constitucional para que os Municípios exerçam a competência legislativa concorrente em matéria ambiental.

Tal posição favorável ao reconhecimento da competência legislativa do Município encontra amparo não só na doutrina, quanto na jurisprudência também:

CONSTITUCIONAL. MEIO AMBIENTE. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SUPLETIVA. POSSIBILIDADE. [...] Atribuindo, a Constituição Federal, a competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, cabe, aos Municípios legislar supletivamente sobre proteção ambiental, na esfera do interesse local.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>14</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 29.299-6/RS**. Primeira Turma. Relator: Min. Demócrito Reinaldo. Julgado em: 28 set. 1994.

A Lei Complementar nº 140/2011, outro marco legal importante a ser citado, repartiu as competências administrativas entre a União, os Estados e os Municípios.

De acordo com o ato normativo citado, cabe aos Municípios:

- executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, as políticas Nacional e Estadual do Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;
- exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;
- formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal do Meio Ambiente;
- promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;
- articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às políticas Nacional, Estadual e Municipal do Meio Ambiente
- promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;
- organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre o Meio Ambiente;
- prestar informações aos Estados e à União para a formação e a atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;
- elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;
- definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;
- promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

- controlar a produção, a comercialização, e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;
- exercer o controle e fiscalizar as atividades e os empreendimentos, cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;
- observadas as atribuições dos demais entes federativos, previstas na Lei Complementar nº 140/2011, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APA's)
- observadas as demais atribuições dos demais entes federativos, previstas na Lei Complementar, aprovar a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de proteção Ambiental (APA's); e a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município;
- exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos – VER A RESSALVA DO INC XXV DO ART. 7º DA LC

Atualmente, percebe-se que da listagem de atribuições dadas aos Municípios, poucas delas estão efetivamente postas em prática, seja por falta de interesse político, seja por falta de capacidade do Município.

### 3.1 A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENTRE NORMAS AMBIENTAIS PROVENIENTES DE ENTES FEDERATIVOS DIFERENTES

"O conflito legislativo entre normas provenientes de diferentes entes federativos é inerente ao modelo adotado pela Constituição Federal de 1988 de

competências legislativas concorrentes e, sobretudo, de um sistema federativo cooperativo com entes políticos dotados de autonomia."<sup>15</sup>

No que tange à legislação ambiental penal, a competência privativa da União, para tratar da matéria encontra-se consagrada no art. 22, inc. I, da Constituição Federal de 1988. Já, no que diz respeito às demais matérias, que não estão amparadas pelo Princípio da Especialidade, há que se observar os princípios inerentes ao Direito Ambiental.

Com efeito, o Princípio da Proibição do Retrocesso tem papel fundamental na resolução dos conflitos entre normas de caráter ambiental editadas por diferentes entes federativos.

O dever constitucional de conservação e de proteção ao meio ambiente, obrigação do Poder Público e do povo, não pode estar sujeito ao cenário político e econômico do país. A importância do bem jurídico tutelado necessita que os atos normativos que lhe servem de salvaguarda estejam protegidos do chamado 'retrocesso na proteção ambiental', ou seja, é proibida a modificação de regras e procedimentos, em Direito Ambiental, que reduza a proteção existente ou torne inoperantes as regras em vigor.

O Princípio do não-retrocesso é um dever, imposto à Administração Pública.

A garantia constitucional da proibição do retrocesso, aplicada à matéria ambiental, também ampara tal entendimento, estabelecendo uma espécie de 'blindagem normativa' à atuação regressiva do legislador. Tudo isso está em consonância com os princípios estruturantes que balizam o direito ambiental, impondo-se, ao legislador, o dever de atuar no sentido de criar padrões normativos que promovam a melhoria progressiva da qualidade, do equilíbrio e da segurança ambiental. Existiria, nessa perspectiva, a busca do aprimoramento da proteção ambiental, rumo à melhoria da qualidade ambiental, o que, necessariamente envolve o aperfeiçoamento da legislação ambiental sob o prisma de uma maior proteção dos bens ambientais. A redução do patamar normativo de proteção ambiental, por sua vez, atentaria contra os princípios que orientam o direito ambiental. Por aí já se tem certa fundamentação inicial para justificar a legitimidade de determinada medida legislativa – independentemente do ente federativo que a venha editar – que aumente os padrões normativos de proteção ambiental. Todavia, cumpre reiterar que o ambiente é apenas um dos tantos bens fundamentais protegidos pelo nosso sistema constitucional e, de tal sorte, haverá sempre

---

<sup>15</sup> SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 85.

que se contextualizar qualquer conflito legislativo para identificar os bens jurídicos em questão, de modo a assegurar uma resolução constitucionalmente adequada para o litígio legislativo posto, evitando-se, por certo, o discurso que prega uma 'ditadura ecológica'. Não há como considerar tal prevalência em 'abstrato', mas, como já sinalizamos anteriormente, deve ser feita a análise 'hermenêutica' de tal conflito a partir do caso concreto.

Em linhas gerais, tomando por base os argumentos lançados até aqui, o Estado e o Município devem respeitar o padrão normativo estabelecido na norma geral e tomar tal 'standard' de proteção ambiental como ' piso legal protetivo mínimo', de tal modo que – a prevalecer esse argumento – apenas estaria autorizado a atuar para além de tal referencial normativo, e não para aquém. Ao legislar de forma 'menos protetiva' em relação ao padrão estabelecido pela norma geral editada pela União, o legislador estadual ou municipal subverte a sua competência legislativa suplementar e incorre em prática inconstitucional. A aplicação do princípio (e postulado hermenêutico) da prevalência da norma mais benéfica à tutela ecológica na hipótese de conflito normativo existente entre a norma geral federal e a legislação estadual ou municipal reforça a tese de que no âmbito do dever de proteção ambiental do Estado, no exercício da sua competência legislativa ambiental, impõem-se tanto o 'dever de progressiva melhoria da qualidade ambiental (dever de promoção), quanto um reforçado dever de proteção, os quais, por sua vez, guardam relação com as correlatas noções de proibição de retrocesso e insuficiência de proteção'.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Revista de Direito Ambiental – RDA. ano 18. vol. 71. Jul – set/2013. Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer. A competência constitucional legislativa em matéria ambiental à luz do "federalismo cooperativo ecológico" consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. P. 90.

#### 4 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Através desta lei que foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, o qual é formado por órgãos e instituições federais, estaduais e municipais, de diversos níveis do Poder Público, vinculados ao Poder Executivo, que têm por finalidade a proteção do meio ambiente.

As atuações dos entes federativos dentro do SISNAMA não possuem hierarquia, ou seja, o IBAMA, instituto federal não possui poder hierárquico sobre as atuações de uma Secretaria Municipal do Meio Ambiente, por exemplo. Por outro lado, o sistema permite que, na ausência de lei municipal ou estadual, sobre determinada matéria ambiental, o Município possa se valer de lei federal que discipline a matéria para fins de fiscalização e autuação, no âmbito municipal.

O objetivo principal da Política Nacional do Meio Ambiente é a integração das políticas públicas, no Brasil, visando a proteção, a preservação, a melhoria e a recuperação do meio ambiente, a fim de manter a sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

O art. 2º do referido ato normativo elenca os princípios norteadores das ações, os quais servem de guia para as condutas preventivas e repressivas da Administração Pública de todos os entes federativos.

Art. 2º. [...]

- I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII – acompanhamento do estado de qualidade ambiental;
- VIII – recuperação de áreas degradadas;
- IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X – educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

A Política Nacional do Meio Ambiente, conforme já referido, foi a vanguarda, na legislação brasileira, da ideia de necessidade de compatibilização do desenvolvimento sócio-econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA é, de direito e de fato, uma estrutura político-administrativa oficial, governamental, ainda que aberta à participação de instituições não-governamentais, através dos canais competentes.<sup>17</sup> A concepção de um sistema, visando a preservação, conservação e melhoria do meio ambiente, tem seu alicerce na ideia de existência de um fluxo de informações entre os entes federativos, a fim de cumprir o dever constitucional da preservação ambiental que a todos eles restou incumbido.

A estrutura do SISNAMA é assim definida:

I – Órgão Superior: Conselho de Governo – previsto como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República;

II – Órgão Consultivo e Deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – presidido pelo Ministro do Meio Ambiente, sua composição obedece a critérios geopolíticos (representação dos Estados da Federação, do Distrito Federal e de Municípios), critérios institucionais (representação de Ministérios e outros) e critérios sociopolíticos (representação da sociedade civil organizada). Integram-no também, na condição de Conselheiros convidados, sem direito a voto, um representante do Ministério Público Federal, um representante dos Ministérios Públicos estaduais e um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e minorias da Câmara dos Deputados.<sup>18</sup>

O CONAMA e o CONSEMA (Conselho Estadual do Meio Ambiente) emitem Resoluções, definindo padrões de qualidade ambiental e procedimentos para a sua verificação. Destaca-se, por oportuno, que as resoluções expedidas por estes órgãos definem parâmetros, não possuindo força normativa, por si só, para a autuação do agente infrator. Há a necessidade de vinculação de suas determinações com outro ato normativo, observando-se, assim, o Princípio da

---

<sup>17</sup> MILARÉ, 2004, p. 395.

<sup>18</sup> Ibid., p. 395.

Legalidade. Além do mais, as resoluções não definem (nem poderiam, de acordo com o Princípio da Legalidade) as penalidades aplicáveis aos infratores.

Tais fatores demonstram que as resoluções do CONAMA e do CONSEMA não são condutas típicas, a respaldar uma irregularidade administrativa, apenas definem parâmetros que podem preencher lacuna de determinação irregularidade administrativa definida em lei ou decreto ou servir como parâmetro nas definições de condicionantes e exigências no licenciamento ambiental.

III – Órgão Central: Ministério do Meio Ambiente – possui atribuições de planejar, coordenar, supervisionar e controlar a Política Nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV – Órgão Executor: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – órgão executor da política de preservação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais, na esfera federal.

V – Órgãos Setoriais: compreendem os entes integrantes da Administração Federal direta e indireta, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas que disciplinam o uso de recursos ambientais.

VI – Órgãos Seccionais: são os órgãos ou entidades estaduais, constituídos na forma da lei e por ela incumbidos de preservar o meio ambiente, assegurar e melhorar a qualidade ambiental, controlar e fiscalizar ações potencial ou efetivamente lesivas aos recursos naturais e à qualidade do meio. Ex: Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA.

VII – Órgãos Locais: são órgãos ou entidades municipais incumbidos, legalmente, de exercer a gestão ambiental, no respectivo território e no âmbito da sua competência, na forma da lei. Ex: Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

Importante mencionar, neste ponto, que, em se tratando de um sistema integrado entre os entes federativos, os Estados e Municípios não agem, apenas por

meio de delegação de competências, uma vez que são dotados de poder próprio, diante das peculiaridades regionais e locais. Atualmente, em relação aos Municípios, os Estados são mais atuantes e organizados, na gestão ambiental.

O art. 9º da Lei nº 6.938/81 enumerou os instrumentos para a execução da Política Nacional do Meio Ambiente, a seguir elencados:

Art. 9º. [...]

I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II – o zoneamento ambiental;

III – a avaliação de impactos ambientais;

IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V – os incentivos à produção e à instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;

X – a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado, anualmente, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;

XI – a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando existentes;

XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

Considerando que a concepção de um Sistema Nacional do Meio Ambiente fundou-se na ideia de se formar um fluxo de informações entre os entes federativos, a educação ambiental, previsto no art. 225, §1º, inc. VI, da Constituição Federal de 1988<sup>19</sup>, também se traduz em instrumento fundamental para a conscientização pública para a preservação ambiental e, conseqüentemente, é um instrumento para a implantação da Política Nacional do Meio Ambiente.

---

<sup>19</sup> 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

Aliás, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente determina que a educação ambiental deve atender a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Atualmente, especialmente, no Município de Porto Alegre, tem-se utilizado a educação ambiental, através da participação em cursos, promovidos pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, nas celebrações de Termo de Compromisso Ambiental (TAC) de acordo com o caso concreto, nos termos do art. 114 da Lei nº 11.520/2000 (Código Estadual do Meio Ambiente)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Art. 114 - Através do Termo de Compromisso Ambiental (TCA), firmado entre o órgão ambiental e o infrator, serão ajustadas as condições e obrigações a serem cumpridas pelos responsáveis pelas fontes de degradação ambiental, visando a cessar os danos e recuperar o meio ambiente.

§ 1º - No Termo de Compromisso Ambiental deverá constar obrigatoriamente a penalidade para o caso de descumprimento da obrigação assumida.

§ 2º - Cumpridas integralmente as obrigações assumidas pelo infrator, a multa poderá ser reduzida em até 90% (noventa por cento) do valor atualizado monetariamente.

§ 3º - Na hipótese de interrupção do cumprimento das obrigações de cessar e corrigir a degradação ambiental, quer seja por decisão da autoridade ambiental ou por culpa do infrator.

§ 4º - Os valores apurados nos §§ 3º e 4º serão recolhidos ao Fundo Estadual competente, no prazo de 5 (cinco) dias do recebimento da notificação.

## 5 O PODER ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DO ESTADO

A sanção administrativa está inserida no universo do Direito Público Punitivo.

Quando se trata de analisar a evolução histórica da teoria da sanção administrativa, o que se observa é uma migração da pena administrativa do campo do Poder de Polícia para o campo do Poder sancionador. Noutras palavras, o que se verifica é que a teoria da sanção culmina por englobar duas outras categorias, quais sejam, sanções penais e sanções administrativas, além de outras possíveis categorias menos relevantes ou impactantes no meio social. Daí a pertinência da sanção administrativa no universo do Direito punitivo, por suas conexões e paralelos com a teoria da sanção penal, que lhe serve de referência. Esse Direito Punitivo, quando incidente no campo do Direito administrativo, transforma-se em Direito Administrativo Sancionador.<sup>21</sup>

Via de regra, cabe ao Poder Judiciário a aplicação de penalidades. Todavia, a competência concedida ao Poder Executivo para a aplicação das sanções administrativas decorre da dinâmica da relação Administração Pública x administrado, considerando a necessidade de ações céleres de caráter preventivo ou repressivo.

Isso fica claro no âmbito do Direito Ambiental, o qual engloba situações nas quais o Poder Público é obrigado a coibir, imediatamente, a prática de determinada conduta, por exemplo, a fim de cessar a degradação ambiental promovida por determinada atividade.

Pode-se dizer, portanto que o Poder Administrativo Sancionador do Estado decorre, em última análise, do denominado Poder de Polícia.

O conceito legal do Poder de Polícia foi dado pelo art. 78 do Código Tributário Nacional, a seguir transcrito:

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de

---

<sup>21</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 81.

concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade aos direitos individuais coletivos.

O art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988 impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Diante do dever constitucional imposto, cabe à Administração Pública se valer dos instrumentos existentes, a fim de cumprir a sua função.

Hely Lopes Meirelles<sup>22</sup> conceitua Poder de Polícia da seguinte forma: “Poder de Polícia é a faculdade de que dispões a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.”

O Estado, através do Poder de Polícia, tem a capacidade de deter a atividade dos particulares que se revelam contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional.

Neste ponto, cabe observar que a polícia administrativa incide sobre bens, direitos e atividades, enquanto a polícia judiciária e a polícia de manutenção de ordem recai sobre as pessoas.

Paulo Affonso Lemes Machado define o poder de polícia ambiental como:

a atividade da administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, a conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.<sup>23</sup>

Diante do exposto, tem-se, no Direito Ambiental, que o poder de polícia tem por finalidade a prevenção e a repressão de condutas lesivas ao meio ambiente, através do controle dos administrados, ensejando o desencadeamento de

---

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>23</sup> MACHADO, Paulo Affonso Lemes **Direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 309-310.

procedimentos nas três esferas de responsabilidade: administrativa, civil e penal. Nesta tríplice responsabilidade, a tutela do meio ambiente se dá em virtude dos recursos ambientais agredidos ou colocados em situação de risco.

## 6 A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

O Poder de Polícia Ambiental, conforme já referido, é o fundamento da atuação da Administração Pública para exercer o limite ou a disciplina de direito, interesse ou liberdade, regulando a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à saúde da população, a conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.<sup>24</sup>

O art. 70 da Lei 9.605/98 descreve a infração administrativa ambiental como "toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente."

Em síntese, para a configuração da responsabilidade administrativa basta a comprovação do nexo de causalidade da conduta ilícita com o agente.

As transgressões às normas de caráter ambiental ensejam a responsabilização do agente nas esferas administrativa, civil e penal.

Na doutrina, Édís Milaré ensina que:

[...] a reparação civil do dano ambiental é a manifestação mais evidente do princípio do poluidor-pagador, embora este também alcance medidas de cunho preventivo e repressivo, assim como os custos correspondentes à própria utilização de recursos naturais.

Por fim, as responsabilidades administrativa e penal classificam-se como instrumentos de 'repressão' às condutas e às atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, diferenciando-se, assim, da responsabilização civil.<sup>25</sup>

Neste ponto, cabe observar que o próprio doutrinador afirma que essa distinção não é estanque, já que as tutelas administrativas dos recursos ambientais também possuem caráter preventivo. Aliás, a título exemplificativo de caráter

---

<sup>24</sup> MACHADO, 2003, p. 309-310.

<sup>25</sup> MILARÉ, 2004, p. 684.

preventivo da responsabilização na esfera administrativa, podemos citar a aplicação da sanção de interdição temporária de atividade, por falta de licenciamento ambiental, mesmo que a atividade ainda não tenha causado qualquer tipo de dano ambiental.

A operação de atividade sem licença ambiental, além de ser uma regra de caráter formal, ou seja, o fato é caracterizado pela simples ausência da devida licença ambiental para a atividade, tem caráter preventivo, uma vez que as condicionantes exigidas por oportunidade do licenciamento ambiental visam a minimizar ou evitar a degradação ambiental.

Por outro lado, pode-se distinguir a responsabilidade administrativa da civil e da penal, na competência para a aplicação das sanções estabelecidas por lei. Na primeira, as penalidades são impostas aos infratores pela Administração Pública direta ou indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, enquanto nas demais, somente o Poder Judiciário tem competência para a aplicação das penalidades cabíveis.

Além do dever de reparação do dano, resultante da atividade, o legislador, na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, na Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98) elencou alguns instrumentos de ordem preventiva e repressiva, de cunho administrativo.

No que diz respeito à prevenção, cita-se os padrões de qualidade ambiental estabelecidos nas licenças ambientais. Já, no caráter repressivo, foram determinadas penalidades pecuniárias, por exemplo, a fim de evitar, coibir a renovação da prática de condutas em desacordo com a legislação ambiental.

Cumprido destacar que, na esfera administrativa, a configuração de uma irregularidade administrativa prescinde da configuração de um prejuízo, já que a legislação traz punição para os casos em que a conduta ou omissão expõe o meio ambiente ou à qualidade de vida das pessoas em risco.

Com efeito, conforme explica Édis Milaré

a investigação de supostas infrações e a aplicação de sanções administrativas figuram entre as mais importantes expressões do poder de polícia conferido à Administração Pública. A coercibilidade é um dos atributos desse poder, externado através de 'penalidades administrativas' previstas abstratamente em lei e aplicadas concretamente por agentes credenciados pelo Poder Público.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> MILARÉ, 2004, p. 685.

## **7 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NA APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL**

O Princípio da Legalidade constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Na esfera penal, encontramos sua expressão no art. 5º, inc. XXXIX, da Constituição Federal de 1988, prevendo que: "não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal."

No que tange ao Direito Administrativo Sancionador, conclui-se que tal previsão é encontrada no art. 5º, inc. II, da Constituição Federal de 1988, determinando que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei."

Na doutrina, Hely Lopes Meirelles ensina que "a legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso."<sup>27</sup>

Por certo, o Princípio da Legalidade tem a função de garantir segurança jurídica aos administrados, evitando, assim, a discricionariedade por parte do Poder Executivo.

Todavia, diferentemente das condutas tratadas em matéria penal, admite-se certa flexibilidade no campo das atuações estatais sancionadoras, amparadas no Direito Administrativo.

Tal posição, consagrada, inclusive, na Lei Federal nº 9.605/98 e no seu decreto regulamentador (Decreto Federal nº 6.514/08) também encontra amparo na doutrina e na jurisprudência.

---

<sup>27</sup> MEIRELLES, 2006, p. 87.

Fábio Medina Osório, refere que:

Não se desconhece que a legalidade da atividade sancionadora que se fundamenta no Direito Administrativo possui uma certa flexibilidade. Isso decorre da ausência de algumas 'amarras' que normalmente escravizam as normas penais. É uma consequência, inclusive, da maior elasticidade competencial do Estado nesse terreno, embora seja, sobretudo, fruto de toda uma carga histórica comprometida com normas sancionadoras garantistas de direitos individuais. A evolução do Direito Penal certamente remete os sistemas punitivos à observância de um conjunto universal de direitos humanos e direitos fundamentais positivados. A nota de maior flexibilidade do Direito Administrativo Sancionador fica por conta, desde logo, de um abandono histórico a que submetido esse conjunto de normas, que ficaram à margem do desenvolvimento do Direito Punitivo, este identificado como Direito Penal. Assim, as normas de Direito Administrativo Sancionador eram manejadas e tratadas historicamente no bojo do chamado poder de polícia da Administração Pública, cujas principais características remetiam, e ainda remetem, à discricionariedade das autoridades competentes. Daí decorre, em boa medida, a flexibilidade de uma legalidade permeada por competências discricionárias, sempre voltadas à direção do interesse público. Eis uma nota diferenciadora importante a apartar a legalidade administrativa da legalidade penalista.<sup>28</sup>

O nobre professor continua sua dissertação, referindo que:

Todavia, vale destacar que é possível proibir comportamentos através de cláusulas gerais, especialmente no Direito Administrativo. A legalidade que passa a operar, em tais casos, é bem diversa. Atende finalidades superiores abrigadas na Constituição e outorga espaços generosos de movimentação à Administração. Cada vez mais frequentes, tais espaços resultam de demandas sociais e necessidades pragmáticas da coletividade. Os poderes discricionários aumentam sensivelmente, diante da profusão de dispositivos repletos de elementos normativos ambíguos. Em tais hipóteses, a Administração atua amparada pelo poder de polícia, na prevenção de ilícitos, ou na interpretação de dispositivos consubstanciados em cláusulas gerais, princípios ou regras de elevada generalidade descritiva. A liberdade de opções é uma decorrência lógica dessas aberturas. Em geral, associa-se essa capacidade ampla de exercer poderes punitivos à importância dos bens jurídicos em jogo e, mais ainda, à especialidade e intensidade da relação de sujeição entre o estado e a pessoa. Tais fatores devem ser comprovados através de processos decisórios motivados. Nesse panorama, quando existe a característica de um poder punitivo mais concentrado e intenso, mais expansivo e audacioso, com menor previsão abstrata em dispositivos legais, também é comum que haja, para a respectiva proteção desses valores, outorga de espaços amplos na tipicidade permissiva da Administração. É curial que o administrador possa, dependendo da situação, atuar com maior liberdade na prestação de serviços ou na restrição de direitos, através de competências não punitivas, mas eventualmente até mesmo coercitivas. Exemplo desse jaez ocorrem e se multiplicam diuturnamente, seja nas relações entre o Estado e os

---

<sup>28</sup> OSÓRIO, 2011, p. 215.

presidiários, seja nas relações entre o Estado e os agressores do meio ambiente ou de outros valores reputados vitais.<sup>29</sup>

Édis Milaré, por sua vez, afirma que

a incidência do princípio da legalidade, salvo disposição legal em contrário, não implica o rigor de se exigir que as condutas infracionais sejam previamente tipificadas, uma a uma, em lei, tal como ocorre no direito penal. Basta, portanto, a violação de preceito inserto em lei ou em normas regulamentares, configurando o ato como ilícito, para que incidam sobre o caso as sanções prescritas, estas sim, em texto legal formal.

Neste sentido averbam Vladimir e Gilberto Passos de Freitas: 'O estudioso deverá, sempre que se deparar com a imposição de uma sanção administrativa, verificar se ela possui fundamento na lei, seja ela federal, estadual ou municipal. Poderá acontecer que um artigo de lei seja genérico e atribua à autoridade administrativa o poder de definir as hipóteses em que ocorrerá a infração. Aí, é preciso fazer-se a distinção. A delegação pura e simples das hipóteses é possível, pois nem sempre se consegue, na lei, relacionar todas as situações passíveis de sanção. O que não se admite mesmo é que uma simples portaria ou resolução crie uma figura infracional e imponha multa'.<sup>30</sup>

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já considerou, inclusive, a utilização de tipo penal, previsto na Lei nº 9.605/98, que combinado com o art. 70 do mesmo diploma legal configuraria sustentação legal suficiente à imposição de pena administrativa, sem se falar em violação ao Princípio da Legalidade. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. RECEBIMENTO DE MADEIRA SERRADA, SEM LICENÇA DO IBAMA. ART. 70 DA LEI 9.605/98. PENA DE MULTA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA.

1. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.

2. Ainda que por fundamentos diversos, o aresto atacado abordou todas as questões

necessárias à integral solução da lide, concluindo, no entanto, que: (a) somente o juiz

criminal, após regular processo penal, pode impor penalidades pela prática de crime

cometido contra o meio ambiente; (b) é ilegal a tipificação de infrações administrativas por meio de decreto.

3. A aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido pela lei como infração administrativa.

4. Hipótese em que o auto de infração foi lavrado com fundamento no art. 46 da Lei

<sup>29</sup> Ibid., p. 229.

<sup>30</sup> MILARÉ, 2004, p. 686.

9.605/98, pelo fato de a impetrante, ora recorrida, ter recebido 180 m<sup>3</sup> de madeira

serrada em prancha, sem licença do órgão ambiental competente.

5. Considera-se infração administrativa ambiental, conforme o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

6. O art. 46 do mesmo diploma legal, por seu turno, classifica como crime ambiental o recebimento, para fins comerciais ou industriais, de madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem exigir a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente, e sem munir-se da via que deverá acompanhar o produto até final beneficiamento.

7. Conquanto se refira a um tipo penal, a norma em comento, combinada com o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, anteriormente mencionado, confere toda a sustentação legal necessária à imposição da pena administrativa, não se podendo falar em violação do princípio da legalidade estrita.

8. Recurso especial provido, para denegar a segurança anteriormente concedida.<sup>31</sup>

AMBIENTAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. CAMPO DE APLICAÇÃO. LEI 9.605/1998. TRANSPORTE IRREGULAR DE CARVÃO VEGETAL DE ESPÉCIES NATIVAS. INDÚSTRIA SIDERÚRGICA. INFRAÇÃO PENAL E ADMINISTRATIVA. MULTA. LEGALIDADE. DISTINÇÃO ENTRE SANÇÃO ADMINISTRATIVA E SANÇÃO PENAL. LEGITIMIDADE DO DECRETO REGULAMENTADOR.

1. Cuida-se de Ação Ordinária proposta com o fito de afastar multa aplicada em razão de transporte irregular de carvão vegetal. O juízo de 1º grau julgou improcedente o pedido, mas o Tribunal regional reformou a sentença e declarou nulo o auto de infração.

2. A multa aplicada pela autoridade administrativa é autônoma e distinta das sanções criminais cominadas à mesma conduta, estando respaldada no poder de polícia ambiental.

3. Sanção administrativa, como a própria expressão já indica, deve ser imposta pela Administração, e não pelo Poder Judiciário, porquanto difere dos crimes e contravenções.

4. A Lei 9.605/1998, embora conhecida popular e imprecisamente por Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, a rigor trata, de maneira simultânea e em partes diferentes do seu texto, de infrações penais e infrações administrativas.

5. No campo das infrações administrativas, exige-se do legislador ordinário apenas que estabeleça as condutas genéricas (ou tipo genérico) consideradas ilegais, bem como o rol e limites das sanções previstas, deixando-se a especificação daquelas e destas para a regulamentação, por meio de Decreto.

6. De forma legalmente adequada, embora genérica, o art. 70 da Lei 9.605/1998 prevê, como infração administrativa ambiental, "toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente". É o que basta para, com a complementação do Decreto regulamentador, cumprir o princípio da legalidade, que, no Direito Administrativo, não pode ser interpretado mais rigorosamente que no Direito Penal, campo em que se admitem tipos abertos e até em branco.

7. O transporte de carvão vegetal sem prévia licença da autoridade competente caracteriza, a um só tempo, crime ambiental (art. 46 da Lei 9.605/1998) e infração administrativa, nos termos do art. 70 da Lei 9.605/1998 c/c o art. 32, parágrafo único, do Decreto 3.179/1999, revogado pelo Decreto 6.514/2008, que contém dispositivo semelhante.

<sup>31</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.091.486/RO**. Primeira Turma. Relatora: Min. Denise Arruda. Julgado em: 2 abr. 2009.

8. As normas em comento conferem sustentação legal à imposição de sanção administrativa. Precedentes do STJ.

9. Uma das condutas mais danosas à biodiversidade brasileira atualmente (e à dos países vizinhos, sobretudo Paraguai e Bolívia, de onde o produto vem sendo crescentemente importado, após extração ilegal) é a utilização, pela siderurgia, de carvão vegetal derivado de espécies da flora nativa, prática arcaica, incompatível com os padrões de responsabilidade social apregoados pela indústria, tudo a demandar intervenção enérgica do Poder Público.

10. Não mais se admite, nem se justifica, que para produzir ferro e aço a indústria brasileira condene as gerações futuras a uma herança de externalidades ambientais negativas, rastros ecologicamente perversos de uma atividade empresarial que, por infeliz escolha própria, mancha sua reputação e memória, ao exportar qualidade, apropriar-se dos benefícios econômicos e, em contrapartida, literalmente queimar, nos seus fornos, nossas florestas e bosques, que, nas fagulhas expelidas pelas chaminés, se vão irreversivelmente.

11. Recurso Especial provido.<sup>32</sup>

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. ARMAZENAGEM DE PNEUS USADOS IMPORTADOS, SEM AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETENTE. ART. 70 DA LEI 9.605/98. PENA DE MULTA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA. REVISÃO DO VALOR DA MULTA EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PRECEDENTES.

1. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.

2. A aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido pela lei como infração administrativa.

3. Hipótese em que o auto de infração foi lavrado com fundamento no art. 70 da Lei 9.605/98, c/c os arts. 47-A, do Decreto 3.179/99, e 4º da Resolução CONAMA 23/96, pelo fato de a impetrante, ora recorrente, ter armazenado 69.300 pneus usados importados, sem autorização do órgão ambiental competente.

4. Considera-se infração administrativa ambiental, conforme o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

5. A conduta lesiva ao meio ambiente, ao tempo da autuação, estava prevista no art. 47-A do Decreto 3.179/99, atualmente revogado. De acordo com o referido preceito, constituía infração ambiental a importação de pneu usado ou reformado, incorrendo na mesma pena quem comercializava, transportava, armazenava, guardava ou mantinha em depósito pneu usado ou reformado, importado nessas condições. A referida proibição, apenas para registro, está prevista, atualmente, no art. 70 do Decreto 6.514/2008.

6. Tem-se, assim, que a norma em comento (art. 47-A do Decreto 3.179/99), combinada com o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, anteriormente mencionado, conferia toda a sustentação legal necessária à imposição da pena administrativa, não se podendo falar em violação do princípio da legalidade estrita.

<sup>32</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp nº 1.137.314 – MG**. Segunda Turma. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 17 nov. 2009.

7. O valor da multa aplicada, por levar em conta a gravidade da infração e a situação econômica do infrator, conforme dispõe o art. 6º da Lei 9.605/98, além de não ter ultrapassado os limites definidos no art. 75 do mesmo diploma legal, não pode ser revisto em sede de mandado de segurança, pois exige dilação probatória, tampouco pode ser reexaminado em sede de recurso especial, conforme o disposto na Súmula 7/STJ.

8. Recurso especial desprovido, ressalvado o acesso da impetrante às vias ordinárias.<sup>33</sup>

O Tribunal Federal da 4ª Região, no julgamento da Apelação Cível nº 5027708-45.2011.404.7100/RS, pela Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler também já se posicionou no mesmo sentido:

ADMINISTRATIVO. IBAMA. INFRAÇÃO AMBIENTAL. AÇÃO DE ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO E DAS PENALIDADES IMPOSTAS. NÃO-CABIMENTO. INDEFERIMENTO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

1. A Lei 9.605/1998, embora conhecida popular e imprecisamente por Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, a rigor trata, de maneira simultânea e em partes diferentes do seu texto, de infrações penais e infrações administrativas. Assim, a multa decorrente do auto de infração está respaldada no poder de polícia ambiental

2. O sistema instaurado pela Lei nº 9.605/98 não tipifica cada uma das condutas infracionais administrativas contrárias ao direito ambiental, mas apenas define, genericamente, a infração administrativa como violação às leis de proteção ambiental, sendo, na verdade, um tipo aberto. É o que basta para, com a complementação do Decreto regulamentador, cumprir o princípio da legalidade.

3. O entendimento majoritário da jurisprudência é de que não cabe ao Poder judiciário substituir-se ao administrador, sob pena de invasão no mérito do ato administrativo. A atuação do judiciário está limitada, assim, à análise da legalidade do ato administrativo, que, no caso, observou estritamente o parâmetro estabelecido pela Lei.<sup>34</sup>

Diante do exposto, pode-se concluir que a jurisprudência e a doutrina não pretendem afastar o Princípio da Legalidade estrita a que está vinculada a Administração Pública, pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal, uma vez que entendem que a previsão das sanções administrativas em lei *stricto sensu* é indispensável. O que se admite é a existência de uma norma geral, genérica, no caso, o art. 70 da Lei 9.605/98, que serve como um guarda-chuva para a descrição das infrações administrativas, estas sim, podendo ter a sua previsão em decretos e, até mesmo, como verificado no julgado acima, ter a sua complementação no tipo penal.

<sup>33</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp nº 1080613 – PR**. Primeira Turma. Relatora: Min. Denise Arruda. Julgado em: 23 jun. 2009.

<sup>34</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5027708-45.2011.404.7100/RS**. Terceira Turma. Relatora: Des. Marga Inge Barth Tessler. Julgado em: 25 set. 2013.

A flexibilidade das descrições de infrações administrativas ambientais se dá, portanto, em razão do bem jurídico tutelado, ou seja, o meio ambiente, trazendo-se, para o Direito Administrativo, a figura da norma penal em branco, para explicar essa flexibilização.

Neste ponto, oportuno transcrever trecho do voto, proferido pela Ministra Denise Arruda, no julgamento do REsp nº 1.091.486 – RO, datado de 02 de abril de 2009<sup>35</sup>:

Considera-se infração administrativa ambiental, conforme o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

O art. 46 do mesmo diploma legal, por seu turno, classifica como crime ambiental o recebimento, para fins comerciais ou industriais, de madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem exigir a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente, e sem munir-se da via que deverá acompanhar o produto até final beneficiamento.

Conquanto se refira a um tipo penal, a norma em comento, combinada com o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, anteriormente mencionado, confere toda a sustentação legal necessária à imposição de pena administrativa, não se podendo falar em violação ao princípio da legalidade estrita.

A esse respeito, é oportuno conferir o seguinte entendimento doutrinário:

‘Importante lacuna foi preenchida no que se refere aos ilícitos administrativos e à previsão de sanções a serem impostas pela Administração nestas hipóteses. Estas sanções são extremamente importantes para a preservação ambiental, na medida em que sem elas retira-se a eficácia do exercício do poder de polícia – fundamental para a preservação e a imediata repressão aos infratores.

[...]

Sem embargo, considera-se o artigo em comento como suficiente para dar suporte à atividade administrativa sancionadora. Nos comentários introdutórios ao capítulo V já se assinalou que a utilização de tipos abertos e de normas penais em branco constitui um mal necessário, para que seja possível assegurar maior efetividade à tutela penal ambiental. Ora, se pode ser sustentada a compatibilidade deste ponto de vista com a ordem jurídica, em se tratando da seara penal, em muito mais razoabilidade tal pode ocorrer cuidando-se das infrações administrativas.

Neste terreno, dois extremos devem ser evitados:

a) Afirmar-se que estas infrações são totalmente avessas à incidência do princípio da tipicidade, o que é inadmissível à vista do princípio da legalidade – do qual aquele é consectário.

b) Exigir-se como pressuposto de uma punição válida uma tipificação de condutas delituosas com grau de fechamento inexistente no próprio Direito Penal. Mesmo autores que parecem caminhar por esta segunda vereda terminam por admitir uma incidência peculiar do princípio em exame em se cuidando do Direito Administrativo. Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, por exemplo, assinalam que o ‘princípio do injusto típico’ significa que ‘a lei há de ter determinado de maneira prévia que ‘ações ou omissões’ em concreto constituem ‘infração administrativa’, o que exclui cláusulas abertas ou indeterminadas. Contudo, mais adiante sublinham que

---

<sup>35</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.091.486/RO**. Primeira Turma. Relatora: Min. Denise Arruda. Julgado em: 2 abr. 2009.

‘os tipos mais ou menos imprecisos (no sentido da técnica dos conceitos jurídicos indeterminados) ou abertos são de utilização imprescindível na esfera disciplinar’.

c) Na esteira deste raciocínio, é que se frisou a suficiência deste art. 70 para satisfazer a exigência atinente a tipicidade, na medida em que se está diante de autêntica norma infracional em branco’. (COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e; BELLO FILHO, Neu de Barros; COSTA, Flávio Dino de Castro e, **Crimes e Infrações administrativas Ambientais: Comentários à Lei nº 9.605/98**, 2ª edição ver. e atual. Brasília Jurídica, 2001, págs. 374-375).

Destaca-se, também, trecho do voto proferido pelo Ministro Herman Benjamin, quando do julgamento do REsp nº 1.137.314 – MG, datado de ...:

[...]

O tipo penal previsto no art. 46 da Lei 9.605/1998, em vez de prejudicar, confere respaldo à autuação por infração ambiental, por se tratar, insisto de regra jurídica violada, sem prejuízo de eventual responsabilização criminal. Assim, tal conduta, ao tempo em que tipificada como crime, constitui também infração administrativa, que aliás, em nada difere dos inúmeros precedentes em outros campos do Direito nacional, como nas infrações sanitárias, financeiras, de consumo, de trânsito, etc.

[...]

Em síntese, ao contrário do que pretende a recorrida, sanção administrativa como a própria expressão indica, deve ser imposta pela Administração, e não pelo poder Judiciário, já que difere dos crimes e contravenções. A Lei 9.605/1998, embora conhecida popular e imprecisamente por Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, a rigor trata, de maneira simultânea e em partes diferentes de seu texto, de infrações penais e infrações administrativas. No campo das infrações administrativas, exige-se do legislador ordinário apenas que estabeleça as condutas genéricas consideradas ilegais, bem como o rol e limites das sanções previstas, deixando a especificação daquelas e destas para a regulamentação por meio de Decreto.

De forma legalmente adequada, embora genérica, o art. 70 da Lei 9.605/1998 prevê, como infração administrativa ambiental, ‘toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente’. É o que basta para, com a complementação do Decreto regulamentador, cumprir o ‘princípio da legalidade’, e que, no Direito Administrativo, não pode ser interpretado mais rigorosamente que no Direito Penal, campo em que se admitem tipos abertos e até em branco.

**O transporte de carvão vegetal, sem prévia licença da autoridade competente, caracteriza, a um só tempo, crime ambiental (art. 46 da Lei 9.605/1998) e infração administrativa, nos termos do art. 70 da Lei 9.605/1998 c/c o art. 32, parágrafo único, do decreto 3.179/1999, atualmente revogado pelo Decreto 6.514/2008, que contém dispositivo semelhante. (grifo nosso).**

## 8 A PESSOALIDADE DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

A responsabilidade objetiva é a que norteia o dever de indenizar, no âmbito ambiental, na esfera civil, conforme previsto no art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81<sup>36</sup>, que foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, especificamente, pelo art. 225, §§2º e 3º.

A responsabilidade objetiva pressupõe apenas a existência de ação ou omissão pelo agente e a conexão desta com o dano ambiental, ou seja, ela é independente da comprovação da culpa do agente e da licitude da conduta.

Na doutrina, Annelise M. Steigleder cita,<sup>37</sup> o autor Fernando Noronha, o qual entende que são três os riscos que fundamentam a responsabilidade objetiva:

o risco de empresa, o risco administrativo e o risco-perigo. Estes riscos podem ser sintetizados dizendo-se: que quem exerce profissionalmente uma atividade econômica, organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços, deve arcar com todos os ônus resultantes de qualquer evento danoso inerente ao processo produtivo ou distributivo; que a pessoa jurídica pública responsável, na prossecução do bem comum, por uma certa atividade, deve assumir a obrigação de indenizar a particulares que porventura venham a ser lesados, para que os danos sofridos por estes sejam redistribuídos para a coletividade beneficiada; que quem se beneficia de uma atividade potencialmente perigosa (para outras pessoas ou para o meio ambiente), deve arcar com eventuais consequências danosas.

Os Princípios da Prevenção (medidas impostas ao empreendedor quando os impactos ambientais são conhecidos) e do Poluidor-Pagador (poluidor arca com os custos do dano ambiental por ele causado) estão presentes no artigo de lei que define a responsabilidade objetiva pela reparação dos danos ambientais. Isso porque, aquele que exerce uma atividade potencialmente danosa ao meio ambiente

---

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> STEIGLEDER, 2011, p. 171.

tem a obrigação de prevenir os riscos dela decorrentes e de internalizá-los no seu processo produtivo, a fim de evitar ou minimizar a degradação ambiental.

Em suma, na responsabilidade objetiva há uma presunção de causalidade entre os riscos de se exercer determinada atividade e o dano ambiental.

Édis Milaré entende que

a culpa em sentido lato qualifica a infração, uma vez que deve ser compreendida como uma espécie de agravante para a definição da sanção a ser aplicada e, em caso de sanção pecuniária, para a fundamentação do respectivo valor.

Em sentido inverso, a demonstração, no caso concreto, da ausência de dolo ou culpa por parte do agente pode justificar a desclassificação da sanção para uma penalidade mais branda do que a que seria normalmente aplicada.<sup>38</sup>

Assim sendo, considerando que, além de ser objetiva, a responsabilidade de reparação dos danos é *propter rem*, ou seja, o adquirente de uma área degradada tem a obrigação de recuperá-la, mesmo sem ter qualquer conexão com o dano ambiental gerado no imóvel.

Por outro lado, as sanções administrativas e penais não podem se desvincular do sujeito que praticou (ou se omitiu, conforme o caso) a conduta, em virtude do caráter personalíssimo das penas (Princípio da Pessoalidade da sanção). Tal premissa é consagrada pelo Princípio da Responsabilidade Pessoal, que encontra amparo no art. 5º, inc. XLV, da Constituição Federal de 1988.<sup>39</sup>

O referido dispositivo da Carta Magna diz respeito ao Princípio da Individualização da Pena, o qual contempla a prévia definição das condutas ilícitas, puníveis e a definição das sanções relativas.

---

<sup>38</sup> MILARÉ, 2004, p. 684.

<sup>39</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;

As sanções administrativas se equiparam às sanções penais, quanto ao agente responsável, uma vez que as penalidades, nestas esferas, não possuem caráter indenizatório, mas punitório.

Segundo o Princípio da Responsabilidade Pessoal (Princípio da Pessoalidade, Princípio da Personalidade ou Princípio da Intranscendência da Pena) a sanção não pode ultrapassar a pessoa do infrator, sendo que apenas o condenado pode ser submetido à pena aplicada pelo Estado, não sendo possível a sua substituição por outrem, nem mesmo quando se tratar de pena de multa (pena pecuniária).

Assim, por exemplo, o adquirente de um imóvel, no qual, anteriormente, havia a operação de atividade que necessitava de licenciamento ambiental para funcionar e que tenha sido alvo de fiscalização e regular processo administrativo para a apuração da infração, resultando na aplicação da penalidade de multa não deve ser imputado como o responsável pelo pagamento da mesma.

Na doutrina, Fábio Medina Osório ensina que "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."<sup>40</sup>

Édis Milaré aponta que "Por conta do seu caráter repressivo e, por isso, 'pessoal', as sanções administrativas podem alcançar 'apenas' aquele que efetivamente tenha concorrido para o desenvolvimento do comportamento infracional."<sup>41</sup>

Neste sentido, destaca-se julgado do Superior Tribunal de Justiça:

AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MULTA APLICADA ADMINISTRATIVAMENTE EM RAZÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DO ADQUIRENTE DA

---

<sup>40</sup> OSÓRIO, 2011, p. 382.

<sup>41</sup> MILARÉ, 2004, p. 692.

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 "[s]em 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: "[s]em 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 intrascendência 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.<sup>42</sup>

Por outro lado, importante destacar que a pessoalidade das sanções administrativas não implica na impossibilidade da responsabilização da pessoa jurídica.

O Direito Administrativo Sancionador possui, como já se disse em várias oportunidades, regime jurídico próprio e distinto do regime normalmente dispensado ao Direito Penal. Uma das grandes peculiaridades do regime sancionador administrativo, nos mais diversos sistemas do Direito comparado, é, justamente a histórica possibilidade de se responsabilizarem pessoas jurídicas nesse terreno.

É pacífico em doutrina, até mesmo na voz dos radicais defensores da 'penalização' do Direito Administrativo Sancionador, que a pessoa jurídica é passível de responsabilização nessa esfera, devendo a culpabilidade adaptar-se a essa realidade.

A pessoa jurídica, dotada de personalidade criada pelo direito, não possui, naturalmente, vontade ou consciência, circunstância que lhe afasta do alcance da culpabilidade, pessoalidade da pena, exigências de dolo ou culpa, e mesmo individualização da sanção, nos moldes tradicionais. Tais princípios resultam ligados a uma específica capacidade humana de obrar, tendo por pressupostos atributos exclusivamente humanos, na sua evolução histórica consolidada na dogmática tradicional. Somente o homem pode evitar comportamentos proibidos através da consciência e da vontade, somente ele pode receber censuras e reorientar subjetivamente seus comportamentos rumo ao ajuste com a lei. As pessoas jurídicas, por seu caráter fictício, atuam sob o domínio dos homens, em geral de uma pluralidade de vontades, sendo que, em si mesmas, não estão dotadas desses atributos humanos. Tão óbvia essa afirmação que, em realidade, dispensariam maiores comentários, embora seu substrato não se revele nada evidente.

[...]

O Direito Administrativo, muito mais próximo à realidade social e à necessidade de tutela do interesse público, depara com o concreto problema gerado por pessoas jurídicas que atuam ilícitamente em detrimento de importantes valores tutelados e protegidos pela ordem jurídica e, não raro, pela Administração Pública, à qual os interesses gerais estão confiados pela sociedade. Na ótica do Direito Punitivo, nessa esfera,

---

<sup>42</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp 1251697/PR**. Segunda Turma. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em: 12 abr. 2012. Publicado em: 17 abr. 2012.

a atuação, essa objetiva capacidade de atuar das pessoas jurídicas, resulta da personalidade jurídica dessas entidades, que podem, portanto, manifestar uma vontade juridicamente relevante, embora fictícia, na vida de relações, sem que se identifiquem, muitas vezes, as pessoas físicas que realmente comandam e ditam essas decisões com pleno domínio dos fatos e dos seus desdobramentos. A pessoa jurídica, por essa realista perspectiva, atua ilicitamente, pratica fatos objetivamente proibidos pela ordem jurídica, mas não se ignora que, necessariamente, haverá uma vontade humana por trás do atuar da pessoa jurídica.<sup>43</sup>

Com efeito, o art. 3º da Lei nº 9.605/98 prevê que "as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade."

Neste ponto, cabe destacar que a responsabilidade da pessoa jurídica não exclui a das pessoas físicas, na medida em que a empresa, por si mesma, não comete crimes.<sup>44</sup>

Por certo, por trás da pessoa jurídica existem dirigentes que tomam atitudes ou se omitem, a fim de satisfazer os interesses da empresa, geralmente, com o fim de obter lucros. Assim, inegável a responsabilidade daqueles que tomaram a decisão.

Ainda, é possível aplicar a Teoria da Desconsideração da Pessoa Jurídica, quando esta obstaculizar o ressarcimento dos prejuízos causados ao meio ambiente.<sup>45</sup>

Annelise Monteiro Steigleder leciona que

A teoria da desconsideração da pessoa jurídica, quanto aos pressupostos de sua incidência, subdivide-se em duas categorias: a teoria maior e a teoria menor da desconsideração.

A teoria maior, acolhida pelo art. 50 do Código Civil de 2002 e pelo art. 28, 'caput', do Código de Defesa do Consumidor exige, além da prova da

---

<sup>43</sup> OSÓRIO, 2011, p. 385-386.

<sup>44</sup> Art. 3º. [...]

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

<sup>45</sup> Art. 4º. Será possível a desconsideração da pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.

insolvência, a demonstração do desvio de finalidade ou a demonstração de confusão patrimonial entre a pessoa jurídica e seus sócios. Na hipótese de desvio de finalidade, verifica-se ato intencional dos sócios em fraudar terceiros com o uso abusivo da personalidade jurídica. Por sua vez, a confusão patrimonial caracteriza-se pela inexistência, no campo dos fatos, de separação patrimonial do patrimônio da pessoa jurídica e do de seus sócios, ou, ainda, dos haveres de diversas pessoas jurídicas.

Já a teoria da menor desconsideração parte de premissas distintas: basta a prova de insolvência da pessoa jurídica para o pagamento de suas obrigações, independentemente da existência de desvio de finalidade ou de confusão patrimonial. Conforme leciona a Ministra Nancy Andrighi, do Superior Tribunal de Justiça, em seu voto, por ocasião de um julgamento de Recurso Especial envolvendo a explosão do Shopping de Osasco, localizado no Estado de São Paulo, e a aplicabilidade do art. 28, §5º, do CDC, 'para esta teoria, o risco empresarial normal às atividades econômicas não pode ser suportado pelo terceiro que contratou com a pessoa jurídica, mas pelos sócios e/ou administradores desta, ainda que estes demonstrem conduta administrativa proba, isto é, mesmo que não exista qualquer prova capaz de identificar conduta culposa ou dolosa por parte dos sócios e/ou administradores da pessoa jurídica.

Como pontuou a Ministra Nancy Andrighi, o objetivo da desconsideração da personalidade jurídica, quando em jogo interesses individuais, é exatamente garantir a integral reparação dos danos, a ser imputada aqueles que auferem benefícios econômicos em virtude das atividades lesivas. Trata-se de opção do legislador, prevista em caráter excepcional no direito ambiental e no direito consumerista, porque a partir de um juízo de proporcionalidade, identifica-se a supremacia dos interesses públicos sobre os privados, o que acarreta a mitigação do princípio de que o patrimônio da empresa não se confunde com o de seus sócios.<sup>46</sup>

Na esfera administrativa, assim como na esfera penal surge o questionamento quanto à responsabilização das pessoas jurídicas de direito público.

Considerando a teoria da pessoalidade das sanções administrativas, aplicada à responsabilidade administrativa ambiental, acompanho o entendimento de Édis Milaré, quanto à responsabilidade penal, o qual entende que

não é possível responsabilizar penalmente as pessoas jurídicas de direito público, por certo que o cometimento de um crime (ou de uma infração administrativa) jamais poderia beneficiá-las e que as penas a elas impostas seriam inócuas ou, então, se executadas, prejudicariam, diretamente a própria comunidade beneficiária do serviço público.

Isto, evidentemente, não significa dizer que estará a salvo de responsabilização o agente público que tenha concorrido para o desencadeamento do ato lesivo ao ambiente, impondo-se, conforme bem anotam os referidos autores, que:

'a) na hipótese de configuração de crime tipificado pela Lei 9,605/98, seja feita a identificação e responsabilização dos agentes públicos, pessoas físicas, que o cometeram;

b) busque-se simultaneamente a reparação do dano na esfera cível, pela pessoa jurídica de direito público, com fundamento no disposto no art. 37, §6º, da Constituição da república, bem como a subsequente recomposição

---

<sup>46</sup> STEIGLEDER, 2011, p. 191.

do patrimônio público com ajuizamento de ação regressiva em face dos agentes públicos responsáveis pelo ato lesivo ao meio ambiente.<sup>47</sup>

As penalidades aplicáveis às pessoas jurídicas, no âmbito do direito administrativo ambiental são: multa, suspensão parcial ou total das atividades, interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade, proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações, além das restritivas de direitos, previstas no art. 20 do Decreto Federal nº 6.514/08, que regulamenta a Lei nº 9.605/98, a seguir transcrito:

Art. 20. As sanções restritivas de direito aplicáveis às pessoas físicas ou jurídicas são:

~~I - suspensão de registro, licença, permissão ou autorização;~~

~~II - cancelamento de registro, licença, permissão ou autorização;~~

I - suspensão de registro, licença ou autorização; (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

II - cancelamento de registro, licença ou autorização; (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;

IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; e

V - proibição de contratar com a administração pública.

---

<sup>47</sup> MILARÉ, 2004, p. 782–783.

## 9 DA PRESCRIÇÃO DA COBRANÇA DE DÍVIDAS NÃO-TRIBUTÁRIAS

A jurisprudência já se encontra consolidada, no sentido da aplicação do prazo quinquenal, previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, que trata da prescrição das dívidas da Fazenda Pública para com o administrado.

Neste ponto, Celso Antonio Bandeira de Mello refere que:

Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regra de Direito Público, quer quanto reportadas ao prazo para o adm inistrado agir, quer quanto reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal, não haveria razão prestante para distinguir entre Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações.

Isto posto, estamos em que, 'faltando regra específica que disponha de modo diversos, ressalvada a hipótese de comprovada má-fé em uma, outra ou em ambas as partes da relação jurídica que envolva atos ampliativos de direito dos administrados, o prazo para a Administração proceder judicialmente contra eles é, como regra, de cinco anos, quer se tratae de atos nulos, quer se trate de atos anuláveis'.<sup>48</sup>

Tal entendimento é baseado no instituto da analogia, tendo por fim a aplicação da mesma regra utilizada na cobrança de valores pelo administrado perante a Fazenda Pública.

Assim, pelos Princípios da Isonomia e da Simetria, o prazo prescricional para a cobrança de dívidas não-tributárias é de 05 (cinco) anos.

No mesmo sentido, posiciona-se a jurisprudência:

AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTAADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL. DECRETO 20.910/32. MATÉRIA APRECIADA SOB O RITO DO ART. 543-C, DO CPC. RESP N.º 1.112.577/SP REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA).

1. A sanção administrativa é consectário do Poder de Polícia regulado por normas administrativas. A aplicação principiológica da isonomia, por si só, impõe a incidência recíproca do prazo do Decreto 20.910/32 nas pretensões deduzidas em face da Fazenda e desta em face do administrado.

---

<sup>48</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 1047-1048.

2. Deveras, e ainda que assim não fosse, no afã de minudenciar a questão, a Lei Federal 9.873/99 que versa sobre o exercício da ação punitiva pela Administração Federal colocou um pá de cal sobre a questão assentando em seu art. 1º caput: "Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado."

3. A possibilidade de a Administração Pública impor sanções em prazo vintenário, previsto no Código Civil, e o administrado ter a seu dispor o prazo quinquenal para veicular pretensão, escapa ao cânone da razoabilidade, critério norteador do atuar do administrador, máxime no campo sancionatório, onde essa vertente é lindeira à questão da legalidade.

4. Outrossim, as prescrições administrativas em geral, quer das ações judiciais tipicamente administrativas, quer do processo administrativo, mercê do vetusto prazo do Decreto 20.910/32, obedecem à quinquenalidade, regra que não deve ser afastada in casu.

5. Entendimento sufragado pela PRIMEIRA SEÇÃO desta Corte Superior no julgamento do RESP 1.112.577/SP (recurso representativo de controvérsia submetido ao regime do 543-C do CPC), rel. Min. CASTRO MEIRA, publicado no DJe 08/02/2010, que restou assim ementado:

"ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. PRESCRIÇÃO. SUCESSÃO LEGISLATIVA. LEI 9.873/99. PRAZO DECADENCIAL. OBSERVÂNCIA. RECURSO ESPECIAL SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC E À RESOLUÇÃO STJ N.º 08/2008.

1. A Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental de São Paulo-CETESB aplicou multa à ora recorrente pelo fato de ter promovido a "queima da palha de cana-de-açúcar ao ar livre, no sítio São José, Município de Itapuí, em área localizada a menos de 1 Km do perímetro urbano, causando inconvenientes ao bem-estar público, por emissão de fumaça e fuligem" (fl. 28).

2. A jurisprudência desta Corte tem reconhecido que é de cinco anos o prazo para a cobrança da multa aplicada ante infração administrativa ao meio ambiente, nos termos do Decreto n.º 20.910/32, o qual que deve ser aplicado por isonomia, à falta de regra específica para regular esse prazo prescricional.

3. Não obstante seja aplicável a prescrição quinquenal, com base no Decreto 20.910/32, há um segundo ponto a ser examinado no recurso especial - termo inicial da prescrição - que torna correta a tese acolhida no acórdão recorrido.

4. A Corte de origem considerou como termo inicial do prazo a data do encerramento do processo administrativo que culminou com a aplicação da multa por infração à legislação do meio ambiente. A recorrente defende que o termo a quo é a data do ato infracional, ou seja, data da ocorrência da infração.

5. O termo inicial da prescrição coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, consagração do princípio universal da actio nata. Nesses termos, em se tratando de multa administrativa, a prescrição da ação de cobrança somente tem início com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator. Antes disso, e enquanto não se encerrar o processo administrativo de imposição da penalidade, não corre prazo prescricional, porque o crédito ainda não está definitivamente constituído e simplesmente não pode ser cobrado.

6. No caso, o procedimento administrativo encerrou-se apenas em 24 de março de 1999, nada obstante tenha ocorrido a infração em 08 de agosto de 1997. A execução fiscal foi proposta em 31 de julho de 2002, portanto, pouco mais de três anos a contar da constituição definitiva do crédito.

7. Nesses termos, embora esteja incorreto o acórdão recorrido quanto à aplicação do art. 205 do novo Código Civil para reger o prazo de prescrição

de crédito de natureza pública, deve ser mantido por seu segundo fundamento, pois o termo inicial da prescrição quinquenal deve ser o dia imediato ao vencimento do crédito decorrente da multa aplicada e não a data da própria infração, quando ainda não era exigível a dívida.

8. Recurso especial não provido. Acórdão sujeito ao art. 543-C do CPC e à Resolução STJ n.º 08/2008."

7. À luz da novel metodologia legal, publicado o acórdão do julgamento do recurso especial, submetido ao regime previsto no artigo 543-C, do CPC, os demais recursos já distribuídos, fundados em idêntica controvérsia, deverão ser julgados pelo relator, nos

termos do artigo 557, do CPC (artigo 5º, I, da Res. STJ 8/2008). (AgRg no Ag 1069662/SP, Superior Tribunal de Justiça, 1ª Turma, Relator Min. Luiz fux, julgado em 01/06/2010, publicado em 30/06/2010)

8. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.<sup>49</sup>

RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. RITO DO ARTIGO 543-C DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. MULTA ADMINISTRATIVA. EXECUÇÃO FISCAL. PRAZO PRESCRICIONAL. INCIDÊNCIA DO DECRETO Nº 20.910/32. PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

1. É de cinco anos o prazo prescricional para o ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa de natureza administrativa, contado do momento em que se torna exigível o crédito (artigo 1º do Decreto nº 20.910/32).

2. Recurso especial provido.<sup>50</sup>

EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. VENCIMENTO. 1. O prazo de prescrição da ação de cobrança de multa pela prática de infração administrativa é de cinco anos e flui a contar do vencimento da obrigação. REsp repetitivo n.º 1.105.442/RJ. 2. O expediente para inscrição em dívida ativa é ato posterior de controle administrativo da legalidade para apurar a liquidez e certeza do crédito que não obsta a fluência da prescrição. Art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830/80. Entre o vencimento da obrigação e a inscrição de dívida ativa flui a prescrição. Recurso provido.<sup>51</sup>

No que tange à contagem do prazo prescricional, já restou consolidado que seu marco inicial se dá a partir do vencimento do crédito sem pagamento, ou seja, após o transcurso dos prazos legais referentes à defesa e recurso, obedecendo, assim, aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, bem como do prazo final para pagamento.

O marco inicial da contagem da prescrição é regido pela regra de que a contagem do prazo se inicia a partir do momento em que o crédito se torna exigível.

<sup>49</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AgRg no Ag 1069662/SP**. Primeira Turma. Relator: Min. Luiz Fux, Julgado em: 1 jun. 2010.

<sup>50</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp 1105442/RJ**. Primeira Seção. Relator: Min. Hamilton Carvalhido. Julgado em: 9 dez. 2009.

<sup>51</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70050566975**. Vigésima Segunda Câmara Cível. Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza. Julgado em: 30 set. 2012.

Após o vencimento da obrigação, cabe ao ente federativo competente constituir título executivo, através da inscrição do crédito em dívida ativa, conforme determinação do art. 39, caput, §§1º e 2º, da Lei nº 4.320/64, a seguir transcritos:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.735, de 20.12.1979)

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979)

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979)

Cabe destacar, neste ponto, portanto, que a inscrição do crédito em dívida ativa não está vinculada ao início da contagem do prazo prescricional, neste caso. A inscrição em dívida ativa é requisito para a propositura de execução fiscal, configurando-se como ato de controle da legalidade da constituição do crédito, além de ser o marco para a suspensão do curso da prescrição por 180 (cento e oitenta) dias, de acordo com os termos do art. 2º, §3º, da Lei nº 6.830/80<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

[...]

§ 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

## 10 DA INEXISTÊNCIA DE HIERARQUIA ENTRE AS PENALIDADES

O art. 72 da Lei nº 9.605/98 prevê as seguintes sanções administrativas:

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

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

X - (VETADO)

XI - restritiva de direitos.

Destaca-se que inexistente hierarquia ou ordem de preferência para a aplicação das penalidades, ou seja, não há óbice à aplicação de multa, mesmo que o infrator não tenha sido advertido.

De índole essencialmente pedagógica e preventiva, a advertência não era prevista no revogado art. 14 da Lei 6.938/81.

Essa penalidade, conforme reza o §2º do art. 72 da Lei 9.605/98, será aplicada pela inobservância da legislação ou dos regulamentos (p. ex. lançamento de efluentes fora dos padrões), sem prejuízo das demais sanções aplicáveis.

O que ocorre, na prática, em geral, é que, no próprio auto de infração ambiental, a autoridade consigna, desde logo, prazo para que o infrator ajuste as suas atividades aos termos da legislação ambiental, sob pena de aplicação de sanções mais severas, como a multa, por exemplo.

A interpretação literal desse dispositivo, sem considerar o disposto no art. 6º da Lei 9.605/98 tem levado ao equivocado entendimento de que, em toda e qualquer infração, a advertência deveria sempre preceder a aplicação das penalidades mais graves e, ainda, que jamais seria aplicada isoladamente.

O bom senso repudia esse entendimento. O art. 6º da Lei 9.605/98 e o art. 6º do Decreto 6.514/08 deixam muito claro que a aplicação de qualquer penalidade há de considerar a gravidade do fato e os antecedentes do infrator

. Por esse motivo, conforme as características do caso, nada impede que a autoridade aplique diretamente a multa ou outra sanção que entender cabível, independentemente da incidência de uma advertência anterior.

Por sua própria natureza, a penalidade de advertência cabe nas 'infrações mais leves' ou cometidas por 'infratores primários', não tendo sentido aplicá-la nos casos de infrações graves ou para punir infratores recalcitrantes.

Já a sua imposição, juntamente com outra penalidade, tem sentido em duas hipóteses: (i) quando esta última tenha também caráter cautelar, como é o caso típico do embargo de obra, da apreensão de animais, entre outros; (ii)

nos casos em que, além da imposição de sanção por dano verificado, como a multa, deva o infrator tomar medidas emergenciais para fazer cessar ou corrigir a irregularidade, o que não se confunde com a reparação do danos.<sup>53</sup>

Por certo, a definição da penalidade, pela autoridade competente, depende de circunstâncias como: existência de dano ambiental, impacto/gravidade do dano ambiental, capacidade econômica do infrator e reincidência na mesma ou em outra infração administrativa<sup>54</sup>

Além disso, oportuno mencionar que as penalidades podem ser aplicadas de forma isolada, simultânea ou cumulativamente.

Neste sentido, colaciona-se decisões do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. TRANSPORTE DE MATERIAIS SEM DISPOSITIVO DE PROTEÇÃO. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E VERACIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. OCORRÊNCIA EFETIVA DE DANO AMBIENTAL. PRESCINDIBILIDADE. MULTA. DESNECESSIDADE DE APLICAÇÃO PRÉVIA DE ADVERTÊNCIA.

1. A materialidade e a autoria da infração estão suficientemente comprovadas pelo auto de infração e pelo relatório de constatação, já que os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e legitimidade e o autor não produziu prova suficiente para afastar essa presunção.

2. A comprovação de danos efetivos ou potenciais não é pressuposto para configuração de infração administrativa ambiental. O mero descumprimento da legislação ambiental, ainda que ausente o dano, constitui fato gerador da infração. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente (art 70 da Lei 9.605/98), independentemente da emergência de dano.

3. A advertência prévia não é requisito para a aplicação de qualquer penalidade de caráter ambiental, incluindo a multa, sendo, portanto, ato discricionário da Administração.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> MILARÉ, 2004, p. 700–701.

<sup>54</sup> Art. 4 . do Decreto Federal nº 6.514/08. O agente autuante, ao lavrar o auto de infração, indicará as sanções estabelecidas neste Decreto, observando: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

I - gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente;

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

III - situação econômica do infrator.

<sup>55</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5003969-43.2011.404.7100/RS**. Quarta Turma. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Julgado em: 17 set. 2013.

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. MULTA. INOBSERVÂNCIA DE PRAZO PELA ADMINISTRAÇÃO. MERA IRREGULARIDADE. AUTO DE INFRAÇÃO. AGENTE AUTUADOR. POLÍCIA MILITAR. CONVÊNIO. INCOMPETÊNCIA DO AGENTE PARA FISCALIZAÇÃO ANTERIORMENTE À LEI 11.357/06. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ADVERTÊNCIA ANTERIOR À APLICAÇÃO DA MULTA. DESNECESSIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. Embora o art. 71, II, da Lei nº 9.605/98 mencione o prazo de 30 dias para o julgamento do auto de infração, trata-se de mera irregularidade. Deve prevalecer o direito maior ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme art. 5º, LXXIII e 225 da Constituição Federal.

2. Em caso de infração à legislação ambiental, a eventual responsabilização da pessoa jurídica não afasta nem prejudica a imputação de responsabilidade independente ao sócio, que é quem efetivamente age com violação da lei.

3. A lavratura de auto de infração ambiental pela autoridade policial militar é possível, pois está amparada, na hipótese, no Convênio 76/01, celebrado entre o IBAMA e o Estado de Santa Catarina, por intermédio de sua Polícia Militar. Em razão disso, esse ato é válido mesmo se expedido antes da vigência da Lei nº 11.357/2006.

4. A advertência prévia não é requisito para a aplicação de qualquer penalidade de caráter ambiental, incluindo a multa, sendo, portanto, ato discricionário da administração.

5. Os honorários advocatícios de sucumbência devem ser fixados em 10% sobre o valor atribuído à causa, somente afastando-se desse critério quando tal valor for excessivo ou restar muito aquém daquilo que efetivamente deveria receber o advogado. Honorários advocatícios majorados para o percentual de 10% sobre o valor da causa, devidamente atualizado pela UFIR e, após a sua extinção, pelo IPCA-E, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 20 do CPC.

6. Sentença parcialmente reformada.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 500045-06.2011.404.7203/SC**. Quarta Turma. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Julgado em: 23 jun. 2013.

## CONCLUSÃO

A Responsabilidade Administrativa Ambiental tem por fundamento o §3º, do art. 225, da Constituição Federal de 1988, o qual disciplinou que “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 Administração Pública, através do Poder de Polícia, tem o condão de limitar ou disciplinar a prática ou a abstenção de condutas consideradas inadequadas, em razão de interesse público, da conservação do meio ambiente, da saúde pública, do exercício de atividades econômicas, da produção e do mercado, etc.

A atuação da Administração Pública encontra-se pautada nos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da finalidade, da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade, da ampla defesa e do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público.

A finalidade da apuração da Responsabilidade Administrativa, portanto, é punir, coibir e prevenir condutas lesivas ou potencialmente lesivas ao meio ambiente.

Resta claro da leitura do dispositivo constitucional acima que a apuração de irregularidade/ilícito ambiental se dá em três esferas: penal, civil e administrativa.

Na esfera administrativa, tem-se que a caracterização de uma irregularidade prescinde da configuração de um prejuízo, já que a legislação traz punição para os casos em que a conduta ou omissão expõe o meio ambiente ou à qualidade de vida das pessoas em risco. Em suma, basta a comprovação do nexo de causalidade da conduta ilícita com o agente.

A apuração se dá no âmbito da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

As questões tratadas neste trabalho são alguns pontos relevantes e frequentemente discutidos durante a apuração da responsabilidade administrativa ambiental.

Por certo, por se tratar de um ramo novo, o Direito Ambiental, especialmente, na esfera administrativa, e no que diz respeito a procedimentos, no âmbito dos Municípios, carece de regramento específico, o que resulta na dificuldade de fiscalização e aplicação de penalidades pelos órgãos ambientais competentes.

A proteção ao meio ambiente, desde a década de 1980, vem ganhando destaque no cenário mundial, através da assinatura de Protocolo de Intenções e da realização de Convenções entre diversos países.

A rapidez da descoberta de novas tecnologias, de novas técnicas, faz com que o Direito Ambiental não tenha legislações muito rígidas, no que diz respeito ao caráter formal. Os inúmeros decretos, que definem condutas irregulares e pormenorizam as penalidades, especialmente, quanto aos parâmetros mínimo e máximo de valores de multas são exemplos dessa maior flexibilidade, na esfera administrativa ambiental.

As Resoluções do CONAMA, que determinam parâmetros ambientais, também podem ser citadas como exemplo. Estes parâmetros são utilizados em condicionantes de licenças ambientais, com a finalidade de nortear a execução de determinadas atividades, desenvolvidas pelos empreendimentos, efetiva ou potencialmente poluidoras.

Esta característica de generalidade dos dispositivos legais, inerentes ao direito administrativo ambiental, tem a finalidade de acompanhar estas descobertas tecnológicas e técnicas favoráveis ao meio ambiente. Esta abertura, contudo, não permite que o tipo sancionador não tenha um grau mínimo de definição e previbilidade da conduta reprovada, mas uma abstração que permita que a evolução das normas ambientais de forma mais ágil.

A flexibilidade mencionada diferencia o Direito Administrativo Ambiental dos demais ramos do Direito, no qual não se admite a regulamentação de condutas, a não ser através de lei em sentido estrito. Tal característica, enfatiza-se, diferencia a esfera administrativa, das esferas civil e penal, na apuração de responsabilidades, em matéria ambiental.

Isso porque, mesmo em se tratando de questões ambientais, não se admite a definição de um crime, a não ser através de lei em sentido estrito. Já, na apuração da responsabilidade civil, são seguidas as regras de Direito Processual Civil ou as regras dos procedimentos próprios, como os da Ação Civil Pública, por exemplo.

Portanto, a doutrina e a jurisprudência possuem papel fundamental para o Direito Administrativo Ambiental, no sentido de suprir as lacunas procedimentais e legais existentes no nosso ordenamento jurídico. De igual forma, são utilizadas as regras do Direito administrativo e, até mesmo, preceitos do Direito Penal.

Os princípios de Direito Ambiental, também, são grandes ferramentas para elucidar as dúvidas surgidas, quando da aplicação do Direito. A importância do bem protegido, o meio ambiente, dá escopo à utilização dos princípios para a sua proteção, conservação e recuperação.

Assim sendo, a construção jurisprudencial, desenvolvida pelo Tribunais continua sendo utilizada, como ferramenta importante para a formação do Direito Ambiental, em detrimento da produção de leis em matéria ambiental, em virtude das dificuldades encontradas para a aprovação de leis com caráter ambiental e da rapidez com que novas tecnologias e técnicas são descobertas e produzidas..

Com efeito, a tarefa de tornar efetivo o desenvolvimento sustentável, como o princípio norteador do desenvolvimento econômico, ainda encontra barreiras políticas, econômicas, empresariais e sociais.

A consciência da necessidade de preservação, conservação e reparação ambiental ainda tem de ser trabalhada não só com a sociedade, mas também com

os agentes políticos. A importância da educação ambiental é indiscutível como ferramenta para a dispersão dos conhecimentos técnicos, objetivando a melhoria dos procedimentos industriais e empresariais, das atitudes dos membros da sociedade em relação ao meio ambiente, a fim de proporcionar, também, o avanço legislativo em matéria ambiental.

Embora esteja listada como uma das ferramentas da Política Nacional do Meio Ambiente, a Educação Ambiental é pouco valorizada em todos os entes federados.

É preciso que seja incorporada na sociedade a consciência de que os recursos ambientais são passíveis de esgotamento. Tal premissa, à primeira vista, parece óbvia, contudo, observa-se que, quando há interesses individuais envolvidos, grande parcela da sociedade prefere “minimizar” os efeitos negativos do desenvolvimento econômico em detrimento da preservação de elementos ambientais importantes.

A construção da legislação ambiental deve partir do pressuposto de que é necessário de uma nova perspectiva para o planejamento econômico.

Atualmente, em âmbito nacional, a apuração da responsabilidade administrativa ambiental encontra seus pilares na Lei nº 9.605/98, que trata da Responsabilidade Administrativa Ambiental, a partir do art. 70, e no seu decreto regulamentador, qual seja, o Decreto nº 6.514/08, o qual define as condutas irregulares e as sanções específicas.

É bem verdade que o Brasil possui um bom número de atos normativos que tratam das questões ambientais, todavia, a sua grande maioria traz diretrizes, preceitos, parâmetros, proibições, sem, contudo, trazer em seu texto, as penalidades específicas aplicáveis à violação de seus artigos. Por exemplo, podemos citar a Lei nº 12.651/12 (conhecido como “Novo Código Florestal”) e as Resoluções do CONAMA. Esta técnica legislativa reforça, ainda mais, a necessidade de construção doutrinária e jurisprudencial, para tornar eficaz a proteção ambiental pretendida.

As dificuldades enfrentadas na apuração da responsabilidade administrativa ambiental são apenas demonstrações dos obstáculos a serem ultrapassados, a fim de se colocar em prática o dever contido no art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.091.486/RO**. Primeira Turma. Relatora: Min. Denise Arruda. Julgado em: 2 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Resp 1105442/RJ**. Primeira Seção. Relator: Min. Hamilton Carvalhido. Julgado em: 9 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Resp 1115555/MG**. Primeira Turma. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. Julgado em: 15 fev. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp 1251697/PR**. Segunda Turma. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em: 12 abr. 2012. Publicado em: 17 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **REsp 29.299-6/RS**. Primeira Turma. Relator: Min. Demócrito Reinaldo. Julgado em: 28 set. 1994.

\_\_\_\_\_. **Resp nº 1.137.314 – MG**. Segunda Turma. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 17 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. **Resp nº 1080613 – PR**. Primeira Turma. Relatora: Min. Denise Arruda. Julgado em: 23 jun. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade nº 3.378-6 Distrito Federal. Tribunal Pleno. Relator: Min. Carlos Ayres Brito. Julgado em: 9 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. **AgRg no Ag 1069662/SP**. Primeira Turma. Relator: Min. Luiz Fux, Julgado em: 1 jun. 2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5027708-45.2011.404.7100/RS**. Terceira Turma. Relatora: Des. Marga Inge Barth Tessler. Julgado em: 25 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível nº 5003969-43.2011.404.7100/RS**. Quarta Turma. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Julgado em: 17 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível nº 5000045-06.2011.404.7203/SC**. Quarta Turma. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Julgado em: 23 jun. 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Lemes **Direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70050566975**. Vigésima Segunda Câmara Cível. Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza. Julgado em: 30 set. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A competência constitucional legislativa em matéria ambiental à luz do “federalismo cooperativo ecológico” consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 71, jul./set. 2013.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 2. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.