



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DA PESSOA JURÍDICA NO
PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL: A CONTROVÉRSIA ACERCA DA
NATUREZA OBJETIVA OU SUBJETIVA DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL**

Brasília

2023

GUSTAVO LIMA DE PAULA

**A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DA PESSOA JURÍDICA NO
PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL: A CONTROVÉRSIA ACERCA DA
NATUREZA OBJETIVA OU SUBJETIVA DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL**

Trabalho de conclusão de Curso de Graduação
apresentado como requisito parcial à obtenção
do título de bacharel em Direito pela
Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Me. Nicolao Dino de Castro
e Costa Neto

Brasília

2023

GUSTAVO LIMA DE PAULA

**A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DA PESSOA JURÍDICA NO
PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL: A CONTROVÉRSIA ACERCA DA
NATUREZA OBJETIVA OU SUBJETIVA DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto

Orientador

Adriano Drummond Cançado Trindade

Membro da banca examinadora

Jose Nunes de Cerqueira Neto

Membro da banca examinadora

BRASÍLIA/DF

2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à Universidade de Brasília por ter me ensinado o valor da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, bem como ao seu corpo docente e técnico de excelência.

Ao professor Nicolao Dino que, por meio das disciplinas ministradas na graduação, despertou meu interesse pelo Direito Administrativo, bem como pela disposição em orientar o presente trabalho.

Aos amigos e amigas que, em muitos momentos, foram inspiração, refúgio, apoio e amor.

À minha família pela crença no papel transformador da educação e pelo suporte fundamental.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho consiste em analisar a controvérsia decorrente da natureza objetiva ou subjetiva da responsabilidade ambiental. Para isso, serão examinadas as principais normas que disciplinaram o processo sancionador ambiental, bem como o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre a necessidade de se aferir a culpa da pessoa jurídica para aplicação da sanção administrativa. O objeto da pesquisa, portanto, corresponde às leis, decretos, instruções e orientações normativas, bem como às decisões que disponham sobre a responsabilidade da empresa no processo sancionador ambiental. Para tanto, recorreu-se à descrição e análise das principais normas que disciplinam a condução dos processos administrativos por infrações administrativas ambientais e ao exame da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, para, por fim, demonstrar que a alteração de entendimento do STJ acerca da natureza da responsabilidade ensejou a modificação das normas processuais e a revisão de entendimentos até então consolidados. Assim, a pesquisa permitiu identificar o caráter oscilante da natureza da responsabilidade ambiental, lacunas normativas e possibilidades de revisão futura pela Suprema Corte, dada a dimensão constitucional do bem jurídico tutelado, no caso, o meio ambiente.

Palavras-chave: responsabilidade administrativa; natureza; objetiva; subjetiva.

ABSTRACT

The goal of this work is to analyze the controversy arising from the objective or subjective nature of environmental responsibility. To this end, the main regulations governing the environmental sanctioning process will be examined, as well as the understanding of the Superior Court of Justice on the need or lack of need to assess the liability of the legal entity for the application of the administrative sanction. The object of the research, therefore, corresponds to the laws, decrees, instructions and normative guidelines, as well as the decisions that, on any given day, provide for the responsibility of the company in the environmental sanctioning process. For this purpose, a description and analysis of the main regulations governing the conduct of administrative proceedings for environmental administrative offenses was made, and an examination of the jurisprudence of the Superior Court of Justice on the subject, in order to finally demonstrate that the change in the Court's understanding of the nature of responsibility has led to the modification of procedural norms and the review of previously consolidated understandings. Thus, the research allowed to identify the oscillating nature of environmental responsibility, legal gaps and possibilities of future review by the Supreme Court, given the constitutional dimension of the protected legal good, in this case, the environment.

Keywords: Administrative responsibility; nature; objective; subjective.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU Advocacia-Geral da União;

IBAMA Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais;

ICMBIO Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;

IN Instrução Normativa;

LCA Lei de Crimes Ambientais;

MMA Ministério do Meio Ambiente;

OJN Orientação Jurídica Normativa;

RESP Recurso Especial;

STJ Superior Tribunal de Justiça;

STF Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1. A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DA EMPRESA POR INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA	11
1.1. A responsabilidade administrativa objetiva como regra no direito sancionador?	12
1.2. Exceção à regra: a exigência de se aferir dolo ou culpa do agente infrator para configuração da responsabilidade	14
CAPÍTULO 2. A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA POR INFRAÇÃO AMBIENTAL	16
2.1. A responsabilidade administrativa objetiva a partir das normas do ICMBIO e do IBAMA: dispensabilidade de se aferir dolo ou culpa	18
2.1.1 - A experiência normativa do ICMBIO na apuração da infração administrativa	23
2.1.2 - A experiência normativa do IBAMA na apuração da infração administrativa	24
3. GIRO JURISPRUDENCIAL E INTERPRETATIVO: A RESPONSABILIDADE SUBJETIVA AMBIENTAL	29
3.1 - Adequação normativa: a institucionalização da responsabilidade administrativa subjetiva	35
CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a natureza objetiva ou subjetiva da responsabilidade administrativa da empresa por infrações ambientais é fundamental para a compreensão do próprio regime de responsabilidade que estrutura o processo administrativo sancionador.

Se é possível afirmar que em áreas como o direito do consumidor ou na seara anticorrupção o posicionamento é harmônico acerca da natureza objetiva da responsabilidade administrativa, o mesmo não pode ser dito ao se analisar as normas, entendimentos jurisprudenciais e doutrinários que nas últimas décadas buscaram pacificar a questão no direito ambiental.

Analisando-se, pois, o tema sob a perspectiva doutrinária, observa-se que não há um entendimento majoritário sobre o tipo de responsabilidade, na medida em que há defensores tanto da corrente objetiva, quanto da corrente subjetiva. Sob a perspectiva normativa, nota-se que até o ano de 2019 vigoravam instruções que disciplinavam como objetiva a responsabilidade decorrente de infrações ambientais, tendo sido posteriormente alteradas para, em atendimento a precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ), implementar um regime sancionatório que considera a aplicabilidade da responsabilidade subjetiva. Por fim, menciona-se a oscilação do entendimento do STJ sobre o tema que ora pende para a adoção da responsabilidade objetiva, ora para a subjetiva, cenário este que contribui, em certa medida, para indagações sobre o atual regime de responsabilidade vigente.

Portanto, em vista desses fatos surgem indagações de como se dá o debate sobre a natureza da responsabilidade administrativa no direito sancionador? Quais as soluções foram adotadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA) para responder às controvérsias? Há uma estabilização do sistema de responsabilidade administrativa ou ainda pairam dúvidas sobre a natureza da responsabilidade? De que modo a atuação do STJ impactou a alteração de normas da Administração Pública? São esses, em suma, os questionamentos que este estudo pretende responder.

A metodologia é baseada na pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, em que foram analisadas obras da doutrina nacional sobre a responsabilidade administrativa. Na análise jurisprudencial, foram analisadas decisões do STJ sobre a responsabilidade administrativa por infrações ambientais.

Nesse sentido, a monografia foi estruturada em três capítulos.

No primeiro, apresenta-se os principais aspectos da responsabilidade administrativa, notadamente no que se refere à natureza da responsabilidade decorrente de infrações de forma geral e sistemática. Para isso, recorre-se à doutrina pátria que, nos termos analisados, é divergente quanto ao tema.

O segundo capítulo busca elencar e sistematizar o arcabouço normativo que disciplinou a responsabilidade administrativa objetiva no direito sancionador ambiental. Relevante para a compreensão da evolução normativa do debate, é neste capítulo em que são analisadas as normas do ICMBIO, bem como aquelas que disciplinam o tema no âmbito do IBAMA.

O terceiro e último capítulo aborda o papel da jurisprudência do STJ na revisão do entendimento sobre a natureza objetiva, bem como seu impacto nas normas de instrução e condução do processo administrativo sancionador ambiental no âmbito de competência das autarquias — ICMBIO e IBAMA — que passaram a considerar a natureza subjetiva da responsabilidade da pessoa jurídica. Após, é abordada a orientação jurídica da Procuradoria Federal para, por fim, analisar as normas mais recentes das autarquias que, de forma conjunta, estabeleceram as diretrizes para o processo da responsabilidade da empresa sob a ótica da responsabilidade subjetiva. Tenta-se, nesse sentido, responder à indagação: o longo processo de revisão pôs fim à controvérsia sobre a natureza objetiva ou subjetiva da responsabilidade ambiental?

CAPÍTULO 1. A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DA EMPRESA POR INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA

É notório que havendo a ocorrência de um fato ilícito e, a partir dele, consequências danosas às pessoas ou a direitos estabelecidos, o agente infrator, seja a pessoa física ou a pessoa jurídica, poderá responder pela conduta praticada em eventual processo conduzido nas esferas civil, penal e administrativa¹, sendo essa última o objeto do presente trabalho.

Sob essa perspectiva, faz-se necessário traçar, para melhor compreensão da controvérsia e sem a pretensão de se esgotar o tema, as particularidades dos modelos de responsabilização objetiva e subjetiva.

Em síntese, a noção de responsabilidade objetiva possui como fundamento a noção de risco², bastando para a sua configuração a simples aferição da existência do dano efetivo e do nexo de causalidade, sendo desnecessário se perquirir a conduta do agente infrator³.

Por sua vez, a noção de responsabilidade subjetiva estaria intrinsecamente ligada à necessidade de comprovação de que o agente infrator teria agido com culpa (negligência, imprudência ou imperícia) ou dolo (intenção), para além da mera comprovação do nexo de causalidade e do dano. Nesse sentido, a responsabilidade subjetiva estaria vinculada à ideia de culpabilidade, sendo não apenas o oposto da responsabilidade objetiva, mas, em certa medida, um princípio limitador do poder punitivo do Estado⁴.

Isto posto, compreender a controvérsia sobre a natureza objetiva ou subjetiva da responsabilidade administrativa, entendida como “*a infringência de norma da Administração*”

¹ LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha. Responsabilidade administrativa por danos causados ao meio ambiente. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, n.87, jul./set. 2017, p. 249–269. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/retrieve/118513/M%c3%a1rcia%20Dieguez%20Leuzinger%20.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

² Registre-se que, sobre o tema, a doutrina entende pela aplicação da teoria do risco integral, segundo a qual seria inviável a admissão de excludentes de responsabilidade, sendo a culpa vinculada diretamente à simples existência do risco decorrente da atividade desenvolvida pelo infrator. Nesse sentido, Nelson Nery Junior traz relevantes apontamentos sobre o tema, no sentido de que : “A indenização é devida independentemente de culpa e, mais ainda, pela simples razão de existir a atividade da qual adveio o prejuízo: o titular da atividade assume todos os riscos dela oriundos. Dessa forma, não se operam, como coisas excludentes de responsabilidade, o caso fortuito ou força maior. Ainda que a indústria tenha tomado todas as precauções para evitar acidentes danosos ao meio ambiente, se, por exemplo, explode um reator controlador da emissão de agentes químicos poluidores (caso fortuito), subsiste o dever de indenizar. Do mesmo modo, se por um fato da natureza ocorrer o derramamento de substâncias tóxica existente no depósito de uma indústria (força maior), pelo simples fato de existir a atividade há o dever de indenizar”. Nesse sentido: NERY JUNIOR, Nelson (Org.); ANDRADE NERY, Rosa Maria (Org.). Responsabilidade Civil: Direito Ambiental. 1. ed. v. 7. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 1.039.

³ FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil por dano ecológico. São Paulo: Revista de Direito Público., 2000, p. 28.

⁴ MEDINA, Fábio. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 440-441.

*estabelecida em lei*⁵, mostra-se relevante na medida em que, se for compreendida como objetiva, restará afastada a possibilidade de se alegar a ausência ou presença de dolo ou culpa durante o cometimento do ato infracional. Por seu turno, eventual adoção da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa tornaria imprescindível a demonstração da culpabilidade do agente infrator, impactando significativamente a condução do processo administrativo por parte da autoridade administrativa competente.

1.1. A responsabilidade administrativa objetiva como regra no direito sancionador?

Em seu livro *Direito Administrativo Sancionador*, Fábio Medina Osório aponta que a responsabilização da empresa por atos infracionais, para além de plenamente possível, deve atentar-se ao fato de que, apesar de dotada de personalidade, a empresa não possui elementos aptos a caracterizar a vontade ou a consciência, razão pela qual restaria afastada a culpabilidade e⁶, conseqüentemente, a exigência de comprovação do dolo ou da culpa nos parâmetros comumente adotados nas esferas civil e penal. Nesse sentido, apenas o homem ou a mulher, naturalmente dotados de consciência e vontade, poderiam “*reorientar subjetivamente seus comportamentos rumo ao ajuste com a lei*”⁷.

Posicionamento similar é defendido por Hely Lopes Meirelles que, ao tomar como exemplo a aplicação de multa de trânsito ao condutor parado em operação policial por defeitos no automóvel ou falta de apego ao dever de cuidado do motorista, sustenta a sua natureza objetiva, visto que a multa será aplicada pelo Agente Administrativo independente da comprovação de dolo ou culpa do suposto infrator⁸.

Em harmonia com os entendimentos mencionados, Marçal Justen Filho, ao analisar o alcance da Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e o regime de responsabilização das empresas nela previsto aponta que, enquanto a verificação da conduta da pessoa física necessita da efetiva comprovação do elemento subjetivo reprovável, ou seja, a caracterização de culpa

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 273.

⁶ Note-se que o Medina traz relevantes ponderações sobre a adoção absoluta ou o eventual afastamento total da verificação da culpabilidade da pessoa jurídica. Deste modo, determinadas ocasiões ou a prática de determinados ilícitos administrativos comportam o que o autor nomeia de “*culpabilidade peculiar*” em que, a depender das variáveis circunstanciais e da opção adotada pelo legislador pátrio, poderia se criar um regime de responsabilização e verificação da conduta corporativa mais flexível ou inflexível, mas sempre balizado pela dimensão principiológica da Constituição Federal e de seus princípios norteadores, como a proporcionalidade e a vedação a penas arbitrárias (MEDINA, op. cit., p. 465).

⁷ Ibid.

⁸ MEIRELLES, op. cit, p. 273.

ou dolo, a verificação da responsabilidade da empresa e do grau de reprovabilidade de sua conduta será, por outro lado, sempre objetiva, bastando, para tanto, o liame entre a conduta de seu representante formal e o ato ilícito; ou nas ocasiões em que a empresa for diretamente responsável pela infração e pelo dano⁹. Ao analisar a Lei Anticorrupção, Sidney Bittencourt harmoniza-se com a natureza objetiva da responsabilidade administrativa da empresa. Para o autor:

“[...] para que a pessoa jurídica seja responsabilizada, não será necessário que tenha agido com culpa. Bastaria que fique evidenciado que seus administradores ou dirigentes praticaram, no interesse ou benefício da mesma, as condutas ilícitas elencadas na lei e que delas decorreram danos ao erário.
 [...] Evidentemente, a responsabilização da pessoa jurídica dar-se-á, quase sempre, após a identificação dos prepostos envolvidos (pessoas físicas).
 [...] Para fins de responsabilização, é suficiente, portanto, a comprovação do ato de corrupção e o nexo de causalidade entre ele e a pessoa jurídica”¹⁰

Destaca-se, oportunamente, o que dispõe expressamente o Código de Defesa do Consumidor¹¹, segundo o qual a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica face aos entes fiscalizadores estatais será sempre objetiva e, assim sendo, alheia às noções de culpa, nos termos do artigo 12:

Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.

Desse modo, infere-se que para parte considerável da doutrina e, em muitos casos, por expressa previsão legal, dado o caráter generalista das infrações administrativas e das sanções delas decorrentes, basta para o direito administrativo, para fins de responsabilização, a comprovação da relação entre a conduta do agente infrator e o dano causado.

A questão não é alheia a controvérsias e comporta dissensos, conforme se verá a seguir.

⁹ FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Grupo GEN, 2023, p. 385.

¹⁰ BITTENCOURT, Sidney. Comentários à Lei Anticorrupção: Lei n° 12.846/2013, 2 ed. rev. atua. ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 24.

¹¹ Em harmonia com tal entendimento manifesta-se Cláudia Lima Marques. Para a autora: “se definirmos responsabilidade objetiva como aquela que prescinde de culpa, certamente podemos concluir que o art. 12 do CDC segue a *teoria objetiva*, na medida em que este artigo afirma nascer a responsabilidade de determinados fornecedores “*independente da existência de culpa*”. MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. Comentários ao Código de defesa do consumidor. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 380.

1.2. Exceção à regra: a exigência de se aferir dolo ou culpa do agente infrator para configuração do ato

A adoção irrestrita da natureza objetiva da infração administrativa tem sido objeto de ponderações no debate jurídico brasileiro. Apesar dos exemplos supracitados e da contemporaneidade do tema, como se observa na previsão da responsabilidade objetiva por infrações na seara anticorrupção, há na doutrina posicionamentos dissonantes que apontam para hipóteses de ponderação na análise da conduta; notadamente, pela possibilidade de previsão legal da responsabilidade subjetiva a partir da exigência de se aferir o dolo ou culpa para aplicação da sanção administrativa¹². Assim:

A infração pode ser meramente formal ou exigir resultado (material). Dependendo da configuração legal, bastará o comportamento antijurídico e típico, tornando prescindível a culpa. [...] Para nós, em certos casos, basta a voluntariedade, isto é, o movimento anímico consciente capaz de produzir efeitos jurídicos. Não há necessidade de demonstração de dolo ou culpa do infrator; basta que, praticando o fato previsto, dê causa a uma ocorrência punida pela lei. [...] Indisputável, parece-nos, que a legislação pode prefixar hipóteses infracionais apenas caracterizáveis com a presença de dolo ou culpa, ou, então – é caso que admitimos – pode satisfazer-se com o mero comportamento do administrado para ter por caracterizada a infração¹³.

À vista disso, defensores da impossibilidade de se adotar estritamente a noção de responsabilidade administrativa objetiva sustentam a necessidade de se provar que o ilícito adveio da conduta culposa do agente, seja ele pessoa física ou jurídica, sendo até dispensável o dolo para a comprovação, mas jamais afastada a verificação da culpa em *stricto sensu*. Desse modo, sustentam que eventual adoção irrestrita da via objetiva afrontaria os princípios constitucionais¹⁴ do interesse público e da própria culpabilidade¹⁵. Em um exercício de aproximação das infrações administrativas aos ilícitos penais, tal corrente defende que:

¹² LEUZINGER & SANTANA, op. cit, p. 254.

¹³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Infrações e sanções administrativas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 09.

¹⁴ Alice Voronoff traz importante reflexão sobre a aproximação acrítica dos princípios do direito penal no direito administrativo sancionador. Ao analisar a incompatibilidade do princípio da legalidade estrita com as normas sancionatórias, a autora aponta que: “Esse padrão rigoroso de legalidade não se estende ao direito administrativo sancionador. Em primeiro lugar, porque não há na Constituição a previsão de reserva legal específica, nos moldes da penal, para a instituição de infrações e sanções administrativas. E não se pode interpretar de modo extensivo a reserva absoluta do art. 5o, XXXIX, para sustentar uma limitação implicitamente pretendida pelo constituinte. As hipóteses reservadas pela Constituição à lei em caráter absoluto são restrições severas ao exercício do poder normativo pelo Poder Executivo. Não há como interpretá-las de modo expansivo, sem incorrer em violação ao específico arranjo instituído pelo constituinte em matéria de separação de poderes”. Cf. VORONOFF, Alice. Direito Administrativo Sancionador no Brasil – Justificação, Interpretação e Aplicação. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018..., p. 217-218.

¹⁵ NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal. Revista dos Tribunais, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, vol. 775, p. 449.

Como no direito penal, também no direito administrativo sancionador opera-se uma presunção de culpabilidade. Por isso o direito trata das causas de exclusão de culpabilidade, demonstrando com isso que a prova da exclusão cabe ao acusado, já que nas outras duas etapas para aferição da infração (tipicidade e antijuridicidade) ele foi vencido.

Da mesma forma que as excludentes de antijuridicidade, parece possível aplicarem-se ao direito administrativo todas as excludentes de culpabilidade previstas pelo direito penal.¹⁶

Ao entender pela transposição de certos princípios do direito penal ao direito administrativo sancionador, parte relevante da referida corrente doutrinária argumenta que, ao contrário do que defendem autores clássicos como os mencionados no item 1.1, a adoção da responsabilidade administrativa objetiva se daria apenas em caráter excepcional, senão residual, ressalvas apenas aquelas hipóteses, também excepcionais, em que:

“[...] o legislador comina sanções para pessoas jurídicas nas situações em que, por razões de política pública, a responsabilidade objetiva se revela fundamental para o fortalecimento do caráter preventivo da punição em uma matéria específica, tal como no caso do combate à corrupção.¹⁷

Deste modo, muito embora a legislação pátria não preveja, comumente, normas expressas que direcionam a atuação da administração pública para uma condução de um processo administrativo sancionador pautado pela necessidade de se aferir os elementos clássicos da culpabilidade — dolo ou culpa — para a configuração da infração¹⁸, argumenta-se que a transposição de princípios do direito penal, notadamente o da culpabilidade e a consideração do componente subjetivo da conduta do infrator não apenas é possível como poderia, em tese, “trazer profundos avanços para a tutela dos direitos fundamentais na esfera administrativa”¹⁹, ressalvados apenas os casos expressamente previstos em lei.

Feitas tais considerações acerca das controvérsias e dos diferentes posicionamentos sobre o alcance da responsabilidade administrativa, passa-se a analisar o tratamento do tema no processo sancionador ambiental.

¹⁶ SANTOS, Eduardo Sens dos. Tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade nas infrações administrativas. Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, 2004, p. 14. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/21136/Publica%3%a7%3%a3o%20Digital%20-%20Exibi%3%a7%3%a3o%20de%20Conteudo%20-%20PDIexibepdf.aspx.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 dez 2022.

¹⁷ ARAUJO, Valter Shuenquener de; BRANCO, Thaís Ramos Estrella; COSTA, Vítor do Nascimento. Transposição de institutos do direito penal para o direito administrativo sancionador. REVISTA QUAESTIO IURIS, Rio de Janeiro, v. 13,, dez. 2020, p. 752. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/40568>>. Acesso em: 11 jan. 2023.

¹⁸ SANTOS, op. cit, p. 14.

¹⁹ ARAUJO & BRANCO & COSTA, op. cit, p. 760.

CAPÍTULO 2. A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA POR INFRAÇÃO AMBIENTAL

A necessidade de se aferir a culpa da pessoa jurídica por infrações administrativas tem causado um acalorado debate nos âmbitos normativo, doutrinário e judicial. Nas últimas décadas, a natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental e a extensão das infrações e sanções administrativas têm sido objeto de estudos que, buscando perquirir quais são as especificidades da reprovabilidade do ilícito administrativo, apontam para as hipóteses em que a culpa da pessoa jurídica passa a ser central para o direito administrativo sancionador.

Nos termos do artigo 225, §3º, da Constituição Federal²⁰, que versa sobre a tutela jurídica do meio ambiente, há previsão expressa da possibilidade de responsabilização por danos causados ao meio ambiente, bem como no que respeita às possibilidades de sujeição do infrator à eventual responsabilização civil, administrativa e penal:

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

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

Nesse sentido, além de conferir relevância à proteção ambiental como princípio, a Constituição Federal previu de forma taxativa a possibilidade de se responsabilizar administrativamente o agente por atividades lesivas ao meio ambiente. Note-se que, em que pese a dificuldade de se estimar, a partir das normas constitucionais, a dimensão do princípio da proteção ambiental, tanto pelo grau generalista da norma, quanto pela sua interlocução com as demais previsões constitucionais e infraconstitucionais²¹, o artigo 225 é um indício da atenção conferida ao tema pelo constituinte.

Dessa maneira, prevendo a possibilidade de responsabilização civil, administrativa e penal por condutas lesivas ao meio ambiente eventualmente cometidas pelas pessoas físicas ou jurídicas, o mencionado dispositivo forneceu ao longo dos anos chaves interpretativas para a compreensão doutrinária do dano ambiental e da natureza da responsabilidade administrativa

²⁰BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 dez de 2022

²¹ SEIFERT, Ronaldo Gerd. Culpabilidade e responsabilidade administrativa ambiental. Revista de Direito. São Paulo, Vol. 14, No. 19, 2011, p. 81. Disponível em: <<http://www.pgskroton.com.br/seer/index.php/rdire/article/viewFile/1804/1713>>. Acesso em 12 jan de 2023.

ambiental. Nessa esteira, em muito pautado pelo debate já travado no âmbito do direito administrativo sancionador sobre a natureza da responsabilidade administrativa, a doutrina diverge quanto à (des)necessidade de se aferir eventual culpa do agente para fins de responsabilização administrativa em face de infrações ambientais.

Examinando-se o §8º do artigo 225 da CF/88²², parte da doutrina, como Paulo Affonso Leme Machado, Joel Ilan Paciornik, Flávio Dino e Nicolao Dino, entendem que a verificação da culpabilidade dar-se-á como uma exceção, de caráter secundário, uma vez que a infração administrativa, *per se*, não estaria condicionada a uma conduta voluntária do agente²³. Por sua vez, há quem defenda a natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental, sendo imprescindível a verificação da culpa do agente potencialmente infrator. Exponentes dessa vertente doutrinária como Edilson Pereira Nobre Júnior e Daniel Ferreira sustentam, sob o mote das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, previstos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição, a culpabilidade como valor indispensável no Estado Democrático de Direito devendo incidir, necessariamente, sobre o direito sancionador²⁴.

Nesse contexto, o tema tem provocado, para além dos debates doutrinários, notável controvérsia jurisprudencial no âmbito do Superior Tribunal de Justiça que, dedicando-se a discutir a natureza da responsabilidade administrativa em matéria ambiental, tem proferido posicionamentos relevantes e, de certo modo, oscilantes.

Com efeito, nos idos de 2003 a Primeira Turma do STJ definiu, no julgamento do REsp 467.212/RJ²⁵, a natureza objetiva da responsabilidade administrativa. Contudo, em 2012, o posicionamento sobre a responsabilidade administrativa ambiental foi revisto pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na ocasião do julgamento do 1.251.697/PR²⁶. Essa Turma entendeu que a aplicação de sanções deveria estar fundamentada na teoria da

²² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 dez de 2022

²³ MILARÉ, Édis. Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade. 2016. 362 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 121-12.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 467212/RJ. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília. J. em 28/10/2003. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=REsp+467212+&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em 20 dez de 2022.

²⁶ BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.251.697/PR. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília. J. em 12/04/2012. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271251697%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271251697%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271251697%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271251697%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso em 20 dez de 2022.

culpabilidade, exigindo-se a comprovação do elemento subjetivo da conduta do agente, bem como o nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

Desse modo, para a compreensão do debate sobre a responsabilidade objetiva ou subjetiva da pessoa jurídica por infrações ambientais, passa-se a analisar as regras que disciplinaram a apuração da responsabilidade administrativa objetiva e, em seguida, a conformação promovida no âmbito do IBAMA, ICMBIO e do Ministério do Meio Ambiente, dada a alteração do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que será objeto de análise no capítulo 3.

2.1. A responsabilidade administrativa objetiva a partir das normas do ICMBIO e do IBAMA: dispensabilidade de se aferir dolo ou culpa

A Lei n.º 6.938/1981²⁷, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, ocasionou a edição de normativos no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), autarquias vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), que, no âmbito de suas competências, buscaram responder, através da edição de regulamentos setoriais, a controvérsia sobre a necessidade de verificação do dolo e da culpa para a aplicação de penalidade administrativa.

Isto posto, a Lei n.º 6.938/1981 prevê no §1º do art. 14²⁸ que a aplicação da sanção administrativa por infrações ambientais independente da presença de culpa do agente. Assim dispõe o referido dispositivo:

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. - grifou-se.

²⁷ BRASIL. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 20 jan de 2023.

²⁸ Ibid.

Nessa esteira, ao considerar como infração o “*não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental*”²⁹,/ o legislador conferiu ao agente administrativo uma margem para atuar discricionariamente, na medida em que lhe foi outorgado o poder de caracterizar eventual conduta como uma infração administrativa³⁰.

Por seu turno, é na Lei n.º 9.605/1998³¹, que versa sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e no Decreto n.º 6.514/2008³², que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, que se encontram os critérios gerais para a instrução processual e a condução do julgamento na aplicação da sanção administrativa. Nada obstante, a Instrução Normativa n.º 10/2012³³, que será objeto de análise nas epígrafes a seguir, foi o principal instrumento normativo que organizou no âmbito do IBAMA, até o ano de 2019, as normas referentes ao processo administrativo sancionador ambiental.

Ao dispor sobre o processo administrativo de apuração de infração em âmbito federal, a Lei n.º 9.605/98 prevê, em seu artigo 3º, o seguinte:

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

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.³⁴

Destaca-se, do exame dos dispositivos colacionados, dois pontos essenciais para a compreensão da responsabilização da pessoa jurídica. O primeiro decorre da possibilidade de tríplice responsabilização da empresa em matéria de dano ambiental, tanto penalmente, quanto civilmente e administrativamente, notadamente “*nos casos em que a infração seja cometida*

²⁹ Ibid.

³⁰ MILARÉ, op. cit, p. 242.

³¹ BRASIL. Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em 19 jan de 2023.

³² BRASIL. Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em 19 de julho de 2022.

³³ BRASIL. Instrução Normativa nº 10, de 07 de julho de 2012. Regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multas no âmbito do IBAMA. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=277984>>. Acesso em 19 de julho de 2022.

³⁴ BRASIL. Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em 19 jan de 2023.

por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade”. O segundo decorre da expressa previsão normativa no sentido de que a responsabilização da pessoa jurídica, por si só, não seria capaz de afastar a responsabilidade da pessoa física “*co-autoras ou partícipes*” da mesma infração ambiental, conforme se denota do § único do artigo 3º da Lei de Crimes Ambientais (LCA).

Quanto ao ponto, a LCA, em seu artigo 70, ao dispor sobre o conceito de infração administrativa ambiental, prevê que:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

[...]

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei³⁵. - grifou-se

Infere-se dos dispositivos mencionados que a infração administrativa decorre do descumprimento de toda e qualquer norma jurídica ambiental, visto que a redação da norma não insere especificações acerca de seu alcance. Estabelece, ainda, no § 4º, a necessidade de se assegurar no âmbito do processo administrativo a ampla defesa e o contraditório.

Apesar da aparente objetividade decorrente da redação da norma, que considera a simples ação ou omissão como ensejadora da infração, Milaré atenta para o caráter subjetivista do dispositivo quanto à ilicitude que, para o autor, não se compatibiliza com os preceitos da teoria objetivista. Por meio dessa análise, Milaré sustenta que a solução para a controvérsia seria “*considerar a responsabilidade administrativa ambiental informada pela teoria da culpa presumida*”³⁶, segundo o qual uma vez verificado um comportamento infracional, presume-se a responsabilidade do agente que, poderá, a partir da inversão do ônus da prova, demonstrar os elementos ensejadores da não culpabilidade. Logo, não havendo a comprovação pelo suposto infrator da ausência de culpa, a presunção tornar-se-ia em certeza, razão pela qual se aplicariam as sanções administrativas³⁷.

Contudo, destaca-se que a demonstração pelo autor da não culpa é objeto de grande debate e controvérsia no âmbito da doutrina, uma vez que a culpa presumida e a consequente inversão do ônus da prova estariam, em tese, em desarmonia com os princípios da presunção de inocência e da ampla defesa. Nesse sentido, vale dizer que, para a corrente doutrinária que

³⁵ Ibid.

³⁶ MILARÉ, op. cit, p. 123.

³⁷ Ibid.

defende a natureza subjetiva da responsabilidade, a regra seria no sentido de que compete à autoridade administrativa a comprovação do fato e não o oposto³⁸.

Com efeito, embora as diretrizes previstas para a instauração e condução do processo administrativo sejam relevantes para a compreensão do procedimento a ser seguido no processo administrativo sancionador, faz-se necessário discorrer, diante do recorte do trabalho, as normas que, direta ou indiretamente, dispõem sobre a natureza da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica no âmbito do direito ambiental.

Desse modo, no que se refere à verificação da conduta do suposto infrator, apenas a multa simples, expressamente mencionada no § 3º do artigo 72 da Lei de Crimes Ambientais, prevê a imprescindibilidade de se aferir a elementos da culpabilidade na imputação da responsabilidade administrativa. Nesse sentido:

§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:
I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;
II - opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.³⁹ - grifou-se

Vale destacar que a ressalva prevista no referido dispositivo quanto à multa simples e ao silêncio nas demais sanções é interpretada por parte da doutrina como uma “*evidente intenção em determinar a responsabilidade administrativa ambiental objetiva para todas as outras situações*”, o que evidenciaria a responsabilidade objetiva como regra até então vigente e a culpabilidade presente na multa simples como mera exceção⁴⁰.

Assim, embora a Lei de Crimes Ambientais disponha, em alguma medida, sobre as sanções decorrentes da infração administrativa e, superficialmente, acerca da natureza da responsabilidade ambiental, os artigos mencionados deixam de estabelecer o procedimento específico de instauração do processo sancionatório por parte dos órgãos ambientais, bem como quais serão os parâmetros de análise da conduta do agente infrator. Limitam-se, portanto, a descrever de forma abstrata o que se entende como infração administrativa ambiental e a indicar

³⁸ BIM, Eduardo Fortunato, no instigante estudo “O mito da responsabilidade objetiva no direito ambiental sancionador: imprescindibilidade da culpa nas infrações ambientais”. Revista de direito ambiental. vol. 57. p. 35, 42-45. São Paulo: Ed. RT, 2010.

³⁹ BRASIL. Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em 19 jan de 2023. .

⁴⁰ FREEZA, Alexandre Eduardo e VILLAR, Pillar Carolina. Natureza jurídica da responsabilidade por infração administrativa ambiental. Revista de Ciências Sociais e Jurídicas, São Paulo, v. 2, n.1, jan./jun. 2020, p. 25. Disponível em: <<https://revistas.anchieta.br/index.php/revistadecienciasociaisjuridica/article/view/1637>>. Acesso em: 16 jan. 2023.

as sanções delas decorrentes, sem aprofundar o debate sobre o alcance e os parâmetros de aferição da negligência ou dolo na multa simples prevista no § 3º do artigo 72.

Observa-se, quanto ao ponto, que as sanções previstas no artigo 72 da Lei n.º 9.605/98⁴¹ estão em harmonia com o que prevê o Decreto n.º 6.514/08, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece as diretrizes para a apuração de infrações no processo administrativo federal. Nos termos do artigo 3º do Decreto n.º 6.514/08:

Art. 3º As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

[...]

II - multa simples;

[...]

§ 2º A caracterização de **negligência ou dolo** será exigível nas hipóteses previstas nos incisos I e II do § 3º do art. 72 da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998⁴².

Ao determinar que “*a caracterização de negligência ou dolo será exigível nas hipóteses previstas nos incisos I e II do § 3o do art. 72 da Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*”, o § 2º do artigo 3º restringe as possibilidades em que o dolo e a negligência são imprescindíveis para a aferição da responsabilidade administrativa. Posteriormente, o Decreto n.º 6.514/08 estabeleceu o rol de princípios a serem obedecidos na apuração e responsabilização do agente que comete infrações ambientais sem, contudo, fazer menção ao princípio da culpabilidade. Nos termos dos artigos 95 e 95-A:

Art. 95. O processo será orientado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, bem como pelos critérios mencionados no parágrafo único do art. 2º da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999.⁴³

Entretanto, para Milaré a norma surgiria como uma compatibilização entre elementos fundamentais do direito administrativo sancionador com o direito penal, de modo que a previsão de princípios orientadores no artigo 95 seria exemplificativa da proximidade entre o direito penal e o sancionatório, aplicando-se a este último os princípios penais⁴⁴.

Feitas tais considerações, em face do grau de generalidade das normas mencionadas, passa-se a analisar as normas relativas ao processo sancionador ambiental no âmbito do

⁴¹ BRASIL. Lei Federal n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em 19 jan de 2023.

⁴² BRASIL. Decreto Federal n.º 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em 19 de julho de 2022.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ MILARÉ, op. cit, p. 124.

IBAMA e do ICMBIO com o objetivo de compreender a responsabilidade administrativa objetiva à luz das normas das autarquias.

2.1.1 - A experiência normativa do ICMBIO na apuração da infração administrativa

Com o objetivo de regulamentar as diretrizes do processo administrativo sancionador, o ICMBIO editou a Instrução Normativa n.º 6/2009⁴⁵, que versava à época de sua vigência sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, prevendo que:

Art. 15. O auto de infração, que será lavrado em formulário próprio por agente formalmente designado para a função de fiscalizar, deverá conter:

[...]

VI - descrição das medidas administrativas cautelares aplicadas; e

VII - indicação dos dispositivos infringidos, das sanções aplicáveis e do valor da multa, se for o caso.

[...]

§2º O auto de infração deverá ser lavrado, de forma individualizada, para cada pessoa que tenha participado da prática da infração, devendo o agente autuante indicar as sanções na medida da culpabilidade de cada autuado⁴⁶.

Sem fazer menção à eventual verificação de negligência ou dolo do agente infrator e, ao contrário do que preveem as normas gerais já analisadas que disciplinam o processo administrativo sancionador ambiental, o artigo 15 previa expressamente o dever do agente autuante de “*indicar as sanções na medida da culpabilidade de cada autuado*”⁴⁷. Não obstante, em que pese a menção expressa a necessidade de se individualizar as sanções sob o prisma da culpabilidade de cada infrator, não há na norma qualquer outra menção à natureza da responsabilidade administrativa.

Assim, de acordo com as regras aplicáveis, a norma concede um considerável nível de discricionariedade ao agente encarregado de fiscalizar, pois lhe cabe julgar se os fatos estão relacionados à lei infracional e identificar se há elementos culposos por parte do transgressor. Além disso, é importante notar que a lei menciona de maneira geral a expressão “pessoa” sobre

⁴⁵ BRASIL. Instrução Normativa nº 6, de 07 de abril de 2009. Dispõe sobre a emissão da Autorização de Supressão de Vegetação - ASV e as respectivas Autorizações de Utilização de Matéria-Prima Florestal - AUMPF nos empreendimentos licenciados pela Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA que envolvam supressão de vegetação. Disponível em < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=78041>>. Acesso em 20 dez de 2022.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

o sujeito que eventualmente poderia violar a norma, sem explicitar qual o alcance dessa disposição em relação às pessoas jurídicas.

Note-se que o artigo 66 da IN ICMBIO n.º 6/2009⁴⁸ dispõe que, havendo defesa ou não, procederá a unidade de conservação processante a elaboração de parecer jurídico instrutório com o objetivo de descrever a infração no que concerne “à autoria ou responsabilidade, à materialidade, aos antecedentes, ao enquadramento legal, às sanções aplicáveis e aos elementos da infração”⁴⁹, podendo a autoridade técnica requisitar as informações necessárias para a instrução do processo administrativo nos casos em que ausentes os elementos necessário para a apuração da infração.

Contudo, em que pese o detalhamento da norma sobre os elementos necessários para a instrução e o julgamento da infração⁵⁰, não há qualquer outra previsão acerca da análise da intenção ou da culpa do agente, demonstrando, assim, o tom objetivista que dela desponta.

2.1.2 - A experiência normativa do IBAMA na apuração da infração administrativa

Por seu turno, buscando responder à controvérsia quanto à natureza objetiva ou subjetiva da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica, o IBAMA editou, em janeiro de 2011, a Orientação Jurídica Normativa 26/2011 (OJN 26/2011)⁵¹ que, à época, confirmou a

⁴⁸ Art. 66. Decorrido o prazo previsto no art. 62, com ou sem a apresentação de defesa ou a comprovação de pagamento, a unidade de conservação processante elaborará parecer instrutório. §1º O parecer instrutório referido no caput tem por objetivo caracterizar a infração no que se refere à autoria ou responsabilidade, à materialidade, aos antecedentes, ao enquadramento legal, às sanções aplicáveis e aos elementos da infração. §2º Ausentes os elementos técnicos e de fato para a elaboração do parecer instrutório, o chefe da unidade de conservação processante deverá requisitar informações, documentos ou contradita, promovendo todas as diligências necessárias para a completa instrução do processo administrativo.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ As diretrizes para o julgamento da infração administrativa no âmbito do ICMBIO encontram-se previstas no artigo 75 da IN n.º 6/2009. Eis o teor: Art. 75. Estando o processo devidamente instruído, a autoridade julgadora proferirá decisão que será expressa quanto aos seguintes aspectos, sem prejuízo de outros que venham a ser suscitados no processo: I - constituição de autoria, responsabilidade e materialidade; II - enquadramento legal; III - dosimetria das penas aplicadas, tendo em vista os princípios da razoabilidade e proporcionalidade; IV - manutenção ou cancelamento das medidas administrativas cautelares aplicadas, confirmando-as ou não nas sanções não pecuniárias previstas no art. 3o do Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008. V - agravamento da multa, considerando o disposto no art. 11 do Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008; VI - majoração ou minoração do valor da multa, considerando a existência de circunstâncias agravantes ou atenuantes; VII - período de vigência de sanção restritiva de direito, caso aplicada; e VIII - valor da multa-dia e período de aplicação, em caso de multa diária. § 1º Caso a competência julgadora do coordenador regional tenha sido delegada pelo Presidente a colegiado de servidores, conforme previsto no art. 8o, as decisões deverão ser registradas em ata que será juntada ao processo. § 2º Todos os autos de infração terão julgamento obrigatório, inclusive aqueles pagos, parcelados ou sem defesa. §3º Para os autos de infração já pagos ou parcelados fica dispensada a abordagem aos aspectos indicados nos incisos III e VI.

⁵¹ BRASIL. Orientação Jurídica Normativa nº 26, de 2011. DESNECESSIDADE DA CONFIGURAÇÃO DA

desnecessidade de comprovação da culpabilidade do agente para fins de aferir a responsabilidade por infração administrativa.

Em síntese, o conceito de responsabilidade administrativa objetiva adotada na referida OJN, elaborada pela Procuradoria Federal junto ao IBAMA, caracteriza-se justamente pela previsão expressa acerca da desnecessidade de verificação da culpa do agente infrator.

Partindo de uma interpretação principiológica do artigo 225 da CF/88⁵², no sentido de que a responsabilidade administrativa ambiental deve buscar o mais elevado grau de efetividade das normas de proteção ambiental, a aludida OJN consolidou, na ocasião, a admissão da responsabilidade administrativa objetiva.

Conforme dispunha a OJN n.º 26/2011 ao interpretar o §3º do art. 72 da Lei Federal n.º 9.605/98⁵³, que versa sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a aplicação da penalidade administrativa, no caso, a multa, não estaria condicionada à verificação do elemento subjetivo do infrator. Nesse sentido:

O §3º do art.72, da Lei Federal no 9.605/1998, não condiciona a aplicação da pena de multa à comprovação de elemento subjetivo do agente infrator, limitando-se a dizer que tal consequência sancionadora (multa) sempre deverá ser aplicada quando constatada a reincidência no cometimento de infração ou no caso de embaraço à fiscalização, a serem caracterizados por elemento subjetivo (dolo ou negligência), mas não apenas nesses casos. Realizando leitura sequencial de todos os parágrafos e incisos do art. 72 da Lei no 9.605/98 percebe-se que a multa simples pode e deve ser aplicada pela autoridade ambiental sem qualquer condição prévia⁵⁴. - grifou-se.

O entendimento firmado pela OJN n.º 26/2011, no sentido de que “o §3º do art.72, da Lei Federal no 9.605/1998, não condiciona a aplicação da pena de multa à comprovação de elemento subjetivo do agente infrator”⁵⁵, conforme já delineado, não é harmônico na doutrina. Seifert se posiciona de forma oposta ao entendimento adotado pela Procuradoria Jurídica. Para

CULPA E DO DOLO PARA A APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE MULTA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. Disponível em <https://www.gov.br/ibama/ptbr/acessoainformacao/institucional/arquivos/ojn/ojn_26_2011_natureza_da_responsabilidade_administrativa_ambiental.pdf>. Acesso em 20 dez de 2022.

⁵²BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 dez de 2022.

⁵³ Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º: [...] § 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo: I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha; II - opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

⁵⁴ BRASIL. Orientação Jurídica Normativa nº 26, de 2011. DESNECESSIDADE DA CONFIGURAÇÃO DA CULPA E DO DOLO PARA A APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE MULTA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. Disponível em <https://www.gov.br/ibama/ptbr/acessoainformacao/institucional/arquivos/ojn/ojn_26_2011_natureza_da_responsabilidade_administrativa_ambiental.pdf>. Acesso em 20 dez de 2022.

⁵⁵ Ibid.

o autor, “a única sanção que exige a comprovação da culpabilidade é a multa simples”⁵⁶, ante a menção expressa no § 3º, do art. 72, da Lei 9.605/98.

Em que pese a divergência acadêmica, permaneceu vigente o entendimento de que, para a responsabilização por infrações ambientais, seria desnecessária a comprovação da culpa do agente. Nesse sentido, sobre o tema, assim dispunha a OJN:

Depreende-se que a mens legis está a exigir da Administração Ambiental a aplicação de penalidade mais severa sempre que se constatar situação de clara desídia ou má-fé no atendimento às normas ambientais ou de embaraço por parte do infrator aos órgãos fiscalizadores, não podendo o agente público manter a aplicação de penalidade branda nesses casos. Contudo, não se conclui da norma que essas seriam as únicas situações a merecerem a penalidade de multa simples, sob pena de claro prejuízo ao interesse público de repressão a ilícitos ambientais.

Não se pode deduzir do dispositivo em tela que em todas as hipóteses de infração administrativa ambiental será exigida a demonstração de dolo ou de negligência, eis que apenas as situações excepcionais estão dispostas expressamente na lei para vincular o agente autuante na aplicação da penalidade mais justa (§3º, I e II, do art.72, da Lei no 9.605/98).⁵⁷ - grifou-se.

Desse modo, conforme abordado, a OJN IBAMA n.º 26/2011 conduziu ao entendimento de que, nos processos instruídos pela autarquia, a natureza da responsabilidade seria objetiva, restando afastada a necessidade de verificação da culpa do agente, visto que:

A pretensão de se anular o ato administrativo punitivo com fundamento no reconhecimento da Teoria da Responsabilidade Subjetiva não possui qualquer amparo legal e vai de encontro ao texto expresso do art. 14, §1º da Lei n.o 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA).

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.

Enfim, não existe dúvida acerca da aplicabilidade da Teoria da Responsabilidade Objetiva no Direito Ambiental. A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, como visto, adotou a responsabilidade sem culpa tanto para as infrações administrativas quanto para a obrigação civil de reparar o dano⁵⁸.

⁵⁶ SEIFERT, op. cit, p. 89.

⁵⁷ BRASIL. Orientação Jurídica Normativa nº 26, de 2011. DESNECESSIDADE DA CONFIGURAÇÃO DA CULPA E DO DOLO PARA A APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE MULTA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. Disponível em <https://www.gov.br/ibama/ptbr/acessoainformacao/institucional/arquivos/ojn/ojn_26_2011_natureza_da_responsabilidade_administrativa_ambiental.pdf>. Acesso em 20 dez de 2022..

⁵⁸ Ibid.

Situando a responsabilidade administrativa entre as responsabilidades civil objetiva e penal subjetiva, a Procuradoria optou na elaboração da OJN pela adoção da Teoria do Risco Criado⁵⁹, nos termos da referida OJN 26/2011⁶⁰, ante o clima político-jurídico necessário à operacionalização do Princípio da Prevenção, pois prevenir passa a ser menos custoso do que reparar⁶¹.

A OJN, calcada na importância dos princípios da prevenção e precaução no direito ambiental brasileiro⁶², bem como no princípio do poluidor-pagador, concluiu que qualquer conduta — seja comissiva ou omissiva — que possa ameaçar o bem jurídico tutelado seria considerada ilícita, independentemente da verificação do elemento subjetivo do dano. Contudo, se fosse comprovado algum tipo de "excludente de responsabilidade", a responsabilidade não seria imputada ao suposto infrator, visto que:

[...] a conduta (ação ou omissão) é considerada ilícita por sua própria natureza ou gera um resultado considerado ilícito pela legislação ambiental, está configurada a infração administrativa, ainda quando o agente não visou deliberadamente o resultado danoso. Todavia, a comprovação, pelo autuado, do rompimento do nexo causal, ante a

⁵⁹ Segundo a Teoria do Risco Integral, a responsabilização derivada da presença de riscos inerentes à atividade é automática e incontornável, não requerendo a culpa do infrator. Por outro lado, a Teoria do Risco Criado, que a Procuradoria se baseia, prevê a responsabilidade independente da culpa, sendo que apenas a comprovação do dano e do nexo causal são suficientes para a imputação do responsável. Cite-se, por exemplo: SILVA, C. G. da; BRAUNER, M. C. C. A tríplice responsabilidade ambiental e a responsabilidade penal da pessoa jurídica. JURIS - Revista da Faculdade de Direito, [S. l.], v. 26, p. 71–88, 2016. DOI: 10.14295/juris.v26i0.5882. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/5882>. Acesso em: 12 jan. 2023.

⁶⁰ Para melhor compreensão do alcance das Teorias do Risco Integral e do Risco Criado e sua relação com a responsabilidade administrativa, destaca-se o seguinte trecho da OJN n.º 26/2011: “Há, todavia, uma gradação de intensidade entre as responsabilidades administrativa e civil. Nesta adota-se a Teoria do Risco Integral, a qual não admite as excludentes de responsabilidade, tais como força maior, caso fortuito ou fato de terceiro. A responsabilidade ambiental administrativa, noutro giro, baseia-se na Teoria do Risco Criado, que admite a incidência de excludentes, mas exige do administrado – ante a presunção de legitimidade dos atos administrativos – que demonstre que seu comportamento não contribuiu para a ocorrência da infração (culpa concorrente). Pela Teoria do Risco Criado é responsável quem, em função dos riscos ou perigos de sua atividade, incorra em ação ou omissão cuja consequência enquadra-se como ilícito administrativo ambiental, ainda que tenha sido diligente para evitar o dano. A teoria admite a responsabilidade independentemente de culpa ou de decisão da empresa, bastando a comprovação do dano (efetivo ou potencial) e do nexo de causalidade, mas sustenta que não se poderia imputar a responsabilidade quando o dano resultasse da conduta ou ação de terceiro, vítima ou não, ou de outras excludentes de responsabilidade, tais como o caso fortuito ou força maior. [...] Pode-se concluir que a responsabilidade ambiental administrativa insere-se entre a responsabilidade civil objetiva e a responsabilidade penal subjetiva. Assemelha-se e distingue-se de ambas”.

⁶¹ BRASIL. Orientação Jurídica Normativa nº 26, de 2011. DESNECESSIDADE DA CONFIGURAÇÃO DA CULPA E DO DOLO PARA A APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE MULTA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. Disponível em https://www.gov.br/ibama/ptbr/acessoainformacao/institucional/arquivos/ojn/ojn_26_2011_natureza_da_responsabilidade_administrativa_ambiental.pdf. Acesso em 20 dez de 2022..

⁶² Prevê a OJN que: Distinguem-se no referido princípio duas finalidades básicas: evitar a ocorrência de dano ambiental – caráter preventivo; e, ocorrido o dano, ordenar sua reparação – caráter repressivo. Dentro desse princípio, mais precisamente em seu caráter repressivo, é que se insere a ideia de responsabilidade pelo dano causado ao meio ambiente independentemente de culpa (cf: *ibid*).

existência de excludente de responsabilidade, é capaz de afastar a imputação de sanção ao suposto infrator⁶³.

Desse modo, a partir das garantias estabelecidas na Constituição Federal, os princípios de prevenção e cautela seriam, nos termos da referida OJN, fundamentais para o direito administrativo ambiental. Enquanto a prevenção busca impedir danos ao meio ambiente por meio de medidas protetivas, na hipótese de riscos e possibilidades incertas, a precaução visa a instituir métodos de segurança, mesmo quando os dados científicos são inconclusivos⁶⁴.

Impossível argumentar, deste modo, nos termos do entendimento firmado, em obrigação de se exigir a culpa como requisito para a aplicação da sanção administrativa, visto que, sendo a proteção ao meio ambiente um valor fundamental a ser notabilizado, deveriam as regras processuais serem interpretadas sob a ótica da maior efetividade possível à proteção ambiental, de modo a relativizar a teoria da culpa diante da centralidade conferida ao constitucional da prevenção⁶⁵.

Desse modo, partindo do entendimento do direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental, o IBAMA editou a Instrução Normativa n.º 10/2012⁶⁶, que revogou as INs 14/2009 e 27/2009 e estabeleceu os procedimentos para a apuração de infrações administrativas que vigoraram até o ano de 2020⁶⁷, bem como as especificadas no processo sancionador ambiental e a atuação da autoridade ambiental competente na instauração e condução do processo administrativo.

Repise-se, nos termos já expostos, que no período de vigência da Instrução Normativa n.º 10/2012 era consolidado o entendimento quanto à desnecessidade de buscar a culpa do agente supostamente infrator, conforme se denota do artigo 88 da IN n.º 10/2012 que, versando sobre os elementos a serem considerados no julgamento do processo administrativo, não

⁶³Ibid.

⁶⁴ Conforme explica Milaré (op. cit, p. 194): De maneira sintética, podemos dizer que a prevenção trata de riscos ou impactos já conhecidos pela ciência, ao passo que a precaução se destina a gerir riscos ou impactos desconhecidos. Em outros termos, enquanto a prevenção trabalha com o risco certo, a precaução vai além e se preocupa com o risco incerto. Ou ainda, a prevenção se dá em relação ao perigo concreto, ao passo que a precaução envolve perigo abstrato.

⁶⁵ SEIFERT, op. cit, p. 85.

⁶⁶ BRASIL. Instrução Normativa nº 10, de 07 de dezembro de 2012. Regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multas no âmbito do IBAMA. Disponível em < <http://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&force=1&legislacao=128877>>. Acesso em 19 dez de 2022.

⁶⁷ Em 2020, em consequência da alteração do entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça no ano de 2019, IBAMA e ICMBIO emitiram Instrução Normativa Conjunta que alterou o procedimento de apuração da infração administrativa vigente ao longo da última década. Nesse contexto, alterando as regras antigas e inserindo uma série de novos dispositivos, a referida INc ficou vigente até 2021, ano em que foram novamente alteradas as regras de condução da apuração das infrações.

menciona a necessidade verificação de elemento subjetivo da conduta, devendo ser observada apenas a autoria e materialidade:

Art. 88. Estando o processo em termos para julgamento, a autoridade julgadora proferirá decisão que será expressa quanto aos seguintes aspectos, sem prejuízo de outros que venham a ser suscitados no processo e observado o disposto no § 2º:

I - constituição de autoria e materialidade;

II - enquadramento legal;

III - dosimetria das penas aplicadas, tendo em vista os princípios da razoabilidade e proporcionalidade;[...].⁶⁸

Isto posto, alinhando-se ao que prevê a Instrução Normativa ICMBIO n.º 6/2009, a IN IBAMA n.º 10/2012 cinge-se a direcionar os critérios gerais de fiscalização, autuação e dosimetria, adotando, assim, nos termos do que orientou a OJN 26/2011, a teoria da responsabilidade objetiva, ventilando a desnecessidade de se verificar a culpabilidade da empresa.

3. GIRO JURISPRUDENCIAL E INTERPRETATIVO: A RESPONSABILIDADE SUBJETIVA AMBIENTAL

Em que pese a legislação citada, não havia, até 2019, um entendimento unânime nos tribunais brasileiros sobre a questão da objetividade ou subjetividade da responsabilidade ambiental. Diferentes decisões foram tomadas pelo Superior Tribunal de Justiça. Em 2003, a Primeira Turma do STJ decidiu sobre o REsp 467.212/RJ e concluiu que a responsabilidade administrativa seria de natureza objetiva⁶⁹. Nos termos do voto do Relator Ministro Luiz Fux, parcialmente reproduzido abaixo:

Com efeito, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/81) adotou a responsabilidade sem culpa ou objetiva, que continua plenamente em vigor no que concerne à responsabilidade civil por danos ao meio ambiente e a terceiros.

Destarte, o art. 4º, VII, da Lei no 6.938/81 prevê expressamente o dever do poluidor ou predador de recuperar e/ou indenizar os danos causados, além de possibilitar o reconhecimento da responsabilidade, repise-se, objetiva, do poluidor em indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente ou aos terceiros afetados por sua atividade, como dito, independentemente da existência de culpa (art. 14, § 1º, da citada lei).

⁶⁸ BRASIL. Instrução Normativa nº 10, de 07 de dezembro de 2012. Regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multas no âmbito do IBAMA. Disponível em <<http://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&force=1&legislacao=128877>>. Acesso em 19 dez de 2022.

⁶⁹ BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 467.212/RJ. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília. J. em 28/10/2003. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=REsp+467212+&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=ti poPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em 20 dez de 2022.

[...]

Mister ressaltar-se que a multa administrativa, no caso de dano ambiental, encontra fundamento na Lei no 6.938/81, sem prejuízo de ser fato gerador objetivo quanto à responsabilidade, o que a torna devida, independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator no seu atuar.⁷⁰ - grifou-se.

Divergindo do entendimento anterior, no qual se reconheceu a desnecessidade de comprovação do dolo ou da culpa, no ano de 2012, na ocasião do julgamento do REsp 1.251.697/PR⁷¹, a Segunda Turma do STJ consignou pela necessidade de demonstração do elemento subjetivo na aplicação da sanção administrativa ambiental, visto que:

[...]

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.

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 dano⁷².

Apesar da guinada jurisprudencial, a Primeira Turma do STJ alterou seu entendimento no julgamento dos Embargos no REsp 1.318.051/RJ⁷³, voltando a considerar a responsabilidade administrativa como objetiva. Entretanto, pouco tempo depois, com base no acórdão do AgRg no AREsp 62.584/RJ⁷⁴, foi reconhecido que a exigência de prova de culpa ou dolo seria necessária para a aplicação da sanção administrativa ambiental. Assim pronunciou-se o STJ:

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

[...]

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.251.697/PR. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília. J. em 12/04/2012. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271251697%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271251697%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271251697%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271251697%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso em 20 dez de 2022.

⁷² Ibid.

⁷³ BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.318.051/RJ. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília. J. em 08/05/2019. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27ERESP%27.clas.+e+@num=%271318051%27\)+ou+\(%27ERESP%27+adj+%271318051%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27ERESP%27.clas.+e+@num=%271318051%27)+ou+(%27ERESP%27+adj+%271318051%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso em 20 dez de 2022.

⁷⁴ BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 62.584/RJ. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília. J. em 18/06/2015. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGerica&num_registro=201102404373>. Acesso em 20 dez de 2022.

3. Ocorre que, conforme assentado pela Segunda Turma no julgamento do REsp 1.251.697/PR, de minha relatoria, DJe de 17/4/2012), "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".

4. No mesmo sentido decidiu a Primeira Turma em caso análogo envolvendo as mesmas partes: "A responsabilidade civil ambiental é objetiva; porém, tratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador" (AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, DJe de 7/10/2015).

5. Embargos de divergência providos.

(EREsp n. 1.318.051/RJ, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe de 12/6/2019)⁷⁵ - grifou-se.

Nesse contexto, consolidou-se na Corte o entendimento quanto à imprescindibilidade da verificação do elemento subjetivo na responsabilidade administrativa ambiental⁷⁶. Em atenção ao entendimento da referida Corte, o IBAMA e o ICMBIO iniciaram a adequação dos principais instrumentos normativos referentes à sanção administrativa decorrente de infrações ao meio ambiente.

Em face da adoção jurisprudencial de tese jurídica diversa daquela até então vigente, a Procuradoria Federal junto ao IBAMA, por meio do Parecer n.º 00004/2020⁷⁷ iniciou o processo de revisão da OJN 26/2011, com o objetivo de compreender o alcance da tese firmada pelo STJ, bem como revisar as normas que, até então, recorriam a noção de responsabilidade administrativa objetiva na condução de processos sancionadores.

15. Dessa forma, a adoção pelo Poder Judiciário de tese incompatível com aquela constante na OJN n. 26/2011 é necessário à PFE-Ibama, no objetivo de oferecer segurança jurídica à autarquia ambiental federal, operar a revisão do entendimento quanto à natureza da objetiva da responsabilidade ambiental administrativa baseada na Teoria do Risco Criado. Além disso, conforme o Acórdão n. 1432/2017 – Plenário, reputou o TCU relevante o estudo quanto à adequação da interpretação da responsabilidade ambiental adotada pelo Ibama, demonstrando-se a importância do tema sob o prisma do controle externo, especialmente com a pacificação do tema no âmbito do STJ.

⁷⁵Ibid.

⁷⁶ Consultando o sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça, foram encontrados, a partir da pesquisa dos termos “*responsabilidade administrativa ambiental*”, quinze acórdãos. Dos quinze acórdãos resultantes, treze versam sobre a natureza da responsabilidade administrativa e a culpabilidade no direito administrativo ambiental, indicando, a partir de suas análises, o relevante papel da Corte na definição da necessidade de se aferir a natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental. Remontando o debate ao ano de 2012, os acórdãos demonstram, ainda, o intenso debate travado de forma mais aprofundada nas últimas décadas, indicando, assim, o notável papel do debate ambiental como divisor de águas na admissão da culpabilidade da empresa no Direito Administrativo Sancionador brasileiro

⁷⁷ BRASIL. Advocacia Geral da União. Procuradoria Federal Especializada Junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. PARECER n.º 00004/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Brasília: Advocacia Geral da União, 12 jun de 2020. Disponível em: Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=442105811>. Acesso em 21 dez de 2022.

16. Igualmente, não são poucas as vozes na doutrina que entendem a natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental, cabendo citar, por todos, Curt Trennepohl:

A aplicação de sanções sem comprovação de culpa ou dolo afronta os mais elementares pilares do nosso sistema jurídico. A aplicação de multa deve obedecer às regras do direito sancionador, pois derivadas da Lei n. 9.605/98, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas, aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. [Responsabilidade administrativa no direito ambiental. Em FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence (Coords.). Direito ambiental brasileiro. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 480]

17. A aplicação de um regime fundado na culpabilidade possui repercussões e necessidade de delineamentos diversos, com vistas a assegurar sua aplicação dogmaticamente fundada, evitando-se incompreensões ou duplicidade de critérios, com vistas à consistência na atuação administrativa.

18. Cabe uma observação fundamental: por meio da presente revisão de tese não se objetiva a abordagem integral de todos os elementos das infrações administrativas ambientais, mas apenas delinear os efeitos diretos da adoção do requisito de culpabilidade para sua configuração. Dessa forma, aspectos fundamentais como o conceito de ação para infrações ambientais, a tipicidade infracional objetiva e seus componentes, formas de exclusão da ilicitude de uma conduta, a configuração do nexo causal, as regras de imputação das infrações administrativas etc., não serão objeto da presente manifestação jurídica.⁷⁸ - grifou-se.

O referido parecer, que mais tarde se tornou a Orientação Jurídica Normativa n.º 53/2020, ampliou significativamente o debate sobre a responsabilidade administrativa das empresas, ratificando a posição anterior do Superior Tribunal de Justiça sobre a natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental. Esta revisão foi necessária para substituir o entendimento estabelecido na OJN 26/2011, adotando-se, em seu lugar, um regime fundamentado na análise da culpa.

À vista disso, sem exaurir os debates decorrentes da consequência da alteração do entendimento, prevendo a aplicação subsidiária do Código Penal à Lei n.º 9.605/98, o parecer passa a discorrer sobre os pressupostos legais para a configuração do dolo e da culpa para a pessoa jurídica, nos seguintes termos:

21. A responsabilidade subjetiva, embora aplicada em diversos dispositivos legais, não encontra na grande maioria dessas definições específicas, constituindo o Código Civil o exemplo mais notório, não sendo esse um óbice à aplicação de suas disposições, cabendo sua definição à doutrina e jurisprudência.

22. No presente caso, contudo, a Lei n. 9.605/98 prevê expressamente a aplicação subsidiária do disposto no Código Penal, in verbis :

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

23. A aplicação subsidiária de normas, ainda mais quando se trata de ramos distintos, demanda esforço do intérprete, visando a não exceder o comando legal, transformando o direito administrativo sancionador em direito penal, nem negar a normatividade do artigo 79 da Lei n. 9.605/98.

24. Assim, visando a ofertar segurança jurídica à autarquia, buscou-se na presente manifestação indicar expressamente a aplicação das disposições penais que contam com aplicação no que diz respeito à responsabilidade administrativa ambiental.

⁷⁸ Ibid.

definindo os exatos limites do artigo 79 da Lei n. 9.605/98 quanto ao tema da culpabilidade.

25. Por exemplo, as disposições que dizem respeito à dosimetria, agravantes, atenuantes, causas de aumento ou diminuição das penas ou multas criminais não são transponíveis ao direito administrativo sancionador, o mesmo podendo-se falar do disposto no artigo 18, parágrafo único, do CP que prevê a excepcionalidade de delitos culposos. Em ambos os casos a regra da sanção administrativa é diversa e, conforme o STJ, admite a realização culposa das infrações ambientais como regra.

26. Dito isso, ao se aplicar subsidiariamente a legislação, é inevitável que se faça uso da doutrina especializada quanto a essa, ainda que com os devidos temperamentos, de forma que o emprego de trechos de doutrinadores de direito penal será realizado em diversas oportunidades, desde já cabendo apontar as “crimes” ou “tipos penais” nessas constantes como devendo ser entendidos enquanto “infrações ambientais” e “tipos infracionais”.

27. Em suma, na inexistência de definição na Lei n. 9.605/98 dos conceitos de dolo e culpa, bem como de conceitos correlatos, é imposição legal a adoção daqueles previstos no Código Penal, passando-se a definir os estritos limites que essa aplicação subsidiária se dará nos itens seguintes.⁷⁹ – grifos meus.

O parecer reconhece que, devido à ausência de definição clara de dolo e culpa na Lei de Crimes Ambientais, é necessário utilizar a legislação penal para definir os conceitos administrativos, desde que dentro dos limites estabelecidos no artigo 79 da LCA. No entanto, para garantir segurança e previsibilidade jurídica, disposições referentes à dosimetria, condições agravantes ou atenuantes, causas de aumento ou diminuição e multas criminais não se aplicariam automaticamente à legislação administrativa sancionadora ambiental. Por essa razão, de acordo com o entendimento estabelecido pelo Superior Tribunal de Justiça no EREsp n. 1.318.051/RJ⁸⁰, a Procuradoria Federal junto ao IBAMA passou a adotar a modalidade culposa como regra para caracterizar a infração ambiental.

Uma vez reconhecida a aplicação subsidiária dos dispositivos correlatos do Código Penal, o Parecer tece relevantes apontamentos sobre a possibilidade de se apurar o dolo ou a culpa da pessoa jurídica. Nesse sentido:

28. Dito isso, em regra, a configuração de dolo e culpa para fins das pessoas jurídicas se dá através da chamada teoria do órgão, criada por Otto Gierke, que entende esses enquanto "parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 67).

29. No âmbito do Direito Privado, em semelhante sentido Pontes de Miranda vem afirmar que o órgão não atua enquanto representante da pessoa jurídica, mas seu "presentante", o que deriva da capacidade da própria pessoa jurídica. (MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Tratado de direito privado. 3. ed. Rio de Janeiro:

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.318.051/RJ. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília. J. em 08/05/2019. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27ERESP%27.clas.+e+@num=%271318051%27\)+ou+\(%27ERESP%27+adj+%271318051%27\).succe.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27ERESP%27.clas.+e+@num=%271318051%27)+ou+(%27ERESP%27+adj+%271318051%27).succe.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso em 20 dez de 2022.

Borsoi, 1970, 60 v. v.1: Parte Geral. Tomo I: Introdução. Pessoas Físicas e Jurídicas, p. 412)

30. Assim, tradicionalmente, é por meio da conduta das pessoas físicas que atuam em nome da pessoa jurídica que se mostra possível apurar a existência de dolo ou culpa para essas.

31. Ocorre que o Supremo Tribunal Federal (RE 548.181) ao analisar a responsabilidade penal das pessoas jurídicas por crimes ambientais, cujo dispositivo fundamental é o mesmo que justifica sua responsabilidade administrativa (CF, art. 225, § 3o), entendeu que não se afigura necessário responsabilizar ao mesmo tempo a pessoa física por meio da qual essa entidade atua, o que era conhecida como doutrina da dupla imputação.

32. Dessa forma, se no âmbito penal, não se afigura necessária a identificação do agente da pessoa jurídica que atua com dolo ou culpa, no âmbito administrativo com menos razão ainda seria necessário assim proceder, em vista do princípio da subsidiariedade do direito penal. Nesse sentido, desde a década de 1990 a própria dogmática penal, inclusive em âmbito comparado, evoluiu para admitir a existência de dolo e culpa próprios das pessoas jurídicas sem que seja necessário atribuir a essas a culpa dos seus agentes.

[...]

33. No caso da responsabilidade administrativa compreendida a partir da jurisprudência do STF conjugada com o artigo 2º do Decreto n. 6.514/2008, afigura-se adequado que a culpabilidade em sentido amplo (englobando dolo e culpa em sentido estrito) deva analisar a conduta da pessoa jurídica como um todo. Por exemplo: ao se verificar a existência de uma fraude em informação do licenciamento prestada por uma pessoa jurídica, não há dúvida que essa agiu com dolo, afigurando-se excessivo exigir-se a identificação do agente que assim procedeu (muitas vezes omitido ou obscurecido pela estrutura societária) para fins de responsabilização subjetiva. Em mesmo sentido, ao verificar-se a supressão de vegetação e a edificação de propriedade de uma pessoa jurídica sem atenção às regras próprias, não há dúvidas que essa ocorreu de forma, ao menos culposa, não sendo o caso de demandar-se o nome daquele que operou a máquina que suprimiu a vegetação.

34. O que se demanda, isso sim, é a demonstração que foram atos dolosos ou culposos realizados em nome de uma pessoa jurídica que levaram a cabo uma infração ambiental, sendo a discussão dos agentes envolvidos eventualmente relevante para fins de dosimetria ou mesmo responsabilização pessoal desses.⁸¹ grifou-se.

Conforme se verifica, articulando-se a interpretação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, que analisou a responsabilidade da pessoa jurídica, o parecer da Procuradoria Federal reafirma a desnecessidade da responsabilização mútua da pessoa física e da pessoa jurídica. Ou seja, no âmbito administrativo a verificação da culpabilidade dar-se-á com a análise de toda a conduta da pessoa jurídica, sendo desnecessária a identificação do agente para a configuração da responsabilização subjetiva, bastando demonstrar-se os atos dolosos ou culposos supostamente infracionais realizados em nome da pessoa jurídica⁸².

Note-se, ainda, o posicionamento da Procuradoria no sentido de que, uma vez considerada a natureza subjetiva da infração administrativa em matéria ambiental, seria

⁸¹ BRASIL. Advocacia Geral da União. Procuradoria Federal Especializada Junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. PARECER n.º 00004/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Brasília: Advocacia Geral da União, 12 jun de 2020. Disponível em: Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=442105811>. Acesso em 21 dez de 2022.

⁸² Ibid.

admitida a culpa da empresa nas modalidades *in eligendo*, *in vigilando* e *in custodiendo*, Nesse sentido:

56. Além disso, historicamente, consolidou-se três formas de culpa, a denominada *in eligendo* (em escolher), *in vigilando* (em vigiar) e *in custodiendo* (em guardar), as quais permanecem relevantes para o âmbito administrativo e configuram responsabilidade subjetiva. Assim, por exemplo, se alguém efetua contratação de representante, prestador de serviço ou sociedade sem o devido cuidado, por exemplo, sem que esses possuam habilitação legal, agirá com culpa *in eligendo*, podendo responder pela infração dos artigos 61-62 do Decreto 6.514/98. Por outro lado, se cabia a uma empresa fiscalizar a execução de uma operação e não adotou a conduta considerável enquanto responsável, caso advenha alguma consequência danosa ao meio ambiente tipificada no artigo 61 do Decreto 6.514/2008, será possível imputar-lhe responsabilidade por culpa *in vigilando*. Ao fim, se cabia a uma pessoa que possui a guarda de animal silvestre e o deixa escapar por falta de cautela, responde por culpa *in custodiendo* pela infração do artigo 25 do Decreto 6.514/2008.

[...]

58. Justamente em razão dessa característica é que não existirá, nos tipos infracionais, menção a todas as possíveis condutas culposas capazes de gerar o resultado previsto na norma. Explica-se: o artigo 60 do Decreto n. 6.514/08, prevê aumento das sanções administrativas previstas na respectiva subseção, nos casos em que a infração for consumada mediante uso de fogo. A norma não irá descrever, por exemplo, todos os possíveis comportamentos do agente que, por imprudência, negligência, ou imperícia, impeça, mediante uso de fogo, a regeneração natural de áreas de preservação permanente, por exemplo, infração prevista no artigo 48 do Decreto n. 6.514/08. Caberá ao agente de fiscalização, bem assim às autoridades julgadoras, as tarefas de examinar os elementos que integram a infração e de amoldar a conduta do agente ao tipo infracional.⁸³ – grifou-se.

Assim, após o processo de revisão do entendimento vigente com o objetivo de adequá-lo ao posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que a responsabilidade da pessoa jurídica por infrações ambientais é de natureza subjetiva, bem como das Recomendações de adequação normativa formuladas pela Procuradoria Federal junto ao IBAMA, através da ora analisada OJN n.º 53/2020, IBAMA e ICMBIO, em instruções normativas conjuntas, iniciaram o processo de revisão dos procedimentos, parâmetros e critérios de condução e instrução do processo administrativo sancionador voltados para a imposição da sanção ao agente infrator, conforme se passa a analisar.

3.1 - Adequação normativa: a institucionalização da responsabilidade administrativa subjetiva

Uniformizando os critérios de condução do processo administrativo sancionador federal para a apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, as autarquias iniciaram o processo de revisão da Instrução Normativa ICMBIO 6/2009, bem como da instrução Normativa IBAMA n.º 10/2012, através das INs Conjuntas n.

⁸³ Ibid.

º 02/2020⁸⁴ e 01/2021⁸⁵, adequando, dessa maneira, as regras do processo administrativo às exigências decorrentes da alteração da natureza da responsabilidade administrativa ambiental.

As referidas Instruções Normativas Conjuntas (INC), que passam a dispor sobre as diretrizes do processo administrativo sancionador e adequá-lo aos critérios exigidos a partir do reconhecimento da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa em matéria ambiental, surge, assim, como resposta às alterações promovidas pelo Superior Tribunal de Justiça, consolidadas no julgamento do EREsp 1.318.051/RJ⁸⁶.

As principais alterações foram regulamentadas pela Instrução Normativa Conjunta MMA n.º 02/2020. Contudo, durante o processo de implementação das alterações promovidas no processo administrativo sancionador ambiental, o MMA, IBAMA e ICMBIO editaram, em 2021, a Instrução Normativa Conjunta n.º 01/2021, aprimorando o processo de monitoramento, fiscalização e aplicação de sanções.

Além da conformação das INCs aos precedentes do STJ, buscou o Ministério do Meio Ambiente alinhar o procedimento de instrução, condução e julgamento das infrações administrativas à Orientação Jurídico Normativa n.º 53/2020, analisada na epígrafe anterior, segundo a qual deve ser considerada na análise da infração ambiental cometida por corporações o dolo ou a culpa do agente.

Com isso, a INC n.º 01/2021 estabelece as normas processuais a serem seguidas pela autoridade ambiental e os procedimentos para a ação fiscalizatórias dos órgãos, indicando, ao longo dos dispositivos objetos de análise, a necessidade de se aferir a culpabilidade da pessoa física ou jurídica no processo administrativo sancionador.

O comando orientador da norma pode ser identificado de antemão no artigo 2º da Instrução:

Art. 2º O processo de que trata esta Instrução Normativa Conjunta é orientado pelos princípios que regem a Administração Pública e o direito administrativo sancionador,

⁸⁴ BRASIL. Instrução Normativa Conjunta nº 2, de 29 de janeiro de 2020. Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-n-2-de-29-de-janeiro-de-2020-240571086>>. Acesso em 19 jan de 2023.

⁸⁵ BRASIL. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de abril de 2021. Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-1-de-12-de-abril-de-2021-314019923>>. Acesso em 19 jan de 2023.

⁸⁶ BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.318.051/RJ. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília. J. em 08/05/2019. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27ERESP%27.clas.+e+@num=%271318051%27\)+ou+\(%27ERESP%27+adj+%271318051%27\).suc.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27ERESP%27.clas.+e+@num=%271318051%27)+ou+(%27ERESP%27+adj+%271318051%27).suc.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso em 20 dez de 2022.

bem como preza pela qualidade técnica da instrução processual e pelo respeito aos direitos dos administrados.⁸⁷

A referida norma disciplina e atualiza o procedimento de condução dos processos administrativos sancionatórios em matéria ambiental, no âmbito do IBAMA e do ICMBIO, a partir de quatro eixos fundamentais, quais sejam: a fiscalização e autuação; a etapa de conciliação ambiental; a instrução e condução do auto de infração e seu consequente julgamento; e a execução das medidas sancionatórias eventualmente aplicadas ao infrator.

Dito isso, note-se que a etapa de constatação da infração e elaboração do auto de infração tem como pressuposto, além da notificação do autuado do teor da infração, a elaboração do relatório de fiscalização descritivo, por meio do qual será descrito o fato potencialmente lesivo, a identificação do autor, o nexo de causalidade entre a situação e a conduta do agente, bem como o registro dos elementos probatórios capazes de demonstrar elementos do tipo infracional:

Art. 13. Realizar-se-á a fiscalização ambiental federal para prevenir ou imputar responsabilidades ou obrigações administrativas na ocorrência de danos ambientais ou no descumprimento de legislação ambiental, mediante o seguinte rol indicado e conforme a possibilidade de execução dos atos elencados:

I - ações de fiscalização estabelecidos no regulamento interno do respectivo órgão de fiscalização

II - requerimento de documentos e certidões expedidas por órgãos da administração pública;

III - requerimento de documentos ao administrado;

IV - elaboração de relatório de ações e laudos técnicos; ou

V - elaboração de relatório de fiscalização;

§ 1º O órgão ambiental federal poderá notificar o administrado nas seguintes hipóteses:

a) incerteza quanto à autoria, à materialidade ou ao nexo causal acerca de dano ambiental ou ao descumprimento de legislação ambiental, requerendo a apresentação de informações e documentos que contribuam para sua identificação e comprovação;
[...]

Art. 14. O relatório de fiscalização, elaborado pelo agente ambiental federal, deverá conter:

I - a descrição das circunstâncias que levaram à constatação da infração ambiental e à identificação da autoria,

II - o nexo de causalidade entre a situação infracional apurada e a conduta do infrator identificado, comissiva ou omissiva;

III - o registro dos meios de prova, evidências materiais, documentais ou testemunhais coletadas, aptos à demonstração das elementares do tipo infracional cometido e à dosimetria da sanção;

IV - os critérios e a dosimetria utilizados para a fixação da multa;

V - a identificação clara e objetiva do dano ambiental;

VI - as circunstâncias agravantes e atenuantes; e

⁸⁷ BRASIL. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de abril de 2021. Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-1-de-12-de-abril-de-2021-314019923>>. Acesso em 19 jan de 2023.

VII - todos e quaisquer outros elementos considerados relevantes para a caracterização da responsabilidade administrativa.⁸⁸ - grifou-se.

Destaca-se que os incisos III, IV, V e VI do artigo 14 preveem expressamente a necessidade de constar no ato de fiscalização o registro da sanção cautelar eventualmente aplicada, bem como a indicação dos critérios utilizados para sua aplicação, como também eventuais circunstâncias agravantes e atenuantes e, necessariamente, todos os elementos que se considerem pertinentes para a comprovação da do elemento subjetivo da conduta.

Percebe-se, assim, o cuidado da norma em construir denso arcabouço probatório capaz de subsidiar a atuação da autoridade julgadora e conformar o processo sancionador ambiental às exigências decorrentes do reconhecimento da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa.

Note-se, ainda, que a necessidade de se indicar no Relatório de Fiscalização o elemento subjetivo da conduta do agente é previsto, de antemão, no artigo 6º da Norma, segundo o qual:

Art. 6º Para os fins desta Instrução Normativa Conjunta, entende-se por:

[...]

XXI - Relatório de fiscalização: documento administrativo que formaliza a propositura de processo administrativo sancionatório, de caráter preparatório ou concomitante ao auto de infração, contra o autuado pela prática de infração ambiental, por meio do qual o agente ambiental federal relata as evidências de autoria, de materialidade e o nexo causal entre a conduta descrita e o fato típico administrativo imputado ao infrator que incorreu na violação à legislação ambiental, fundamentando a imposição das sanções legalmente previstas, **indicando as eventuais circunstâncias, o elemento subjetivo verificado na conduta**, atenuantes ou agravantes, devendo, ainda, constar todos os elementos probatórios colhidos e a individualização de objetos, instrumentos e petrechos relacionados à constatada prática da infração ambiental;⁸⁹ - grifou-se.

Ressalte-se que a autoridade julgadora deverá observar, por expressa orientação do mencionado artigo 14, inciso III, da INC n.º 1/2021, os elementos do tipo infracional cometido, a conduta do infrator e o nexo de causalidade que foram utilizados na fixação da dosimetria contida no Relatório de Fiscalização elaborado pelo agente ambiental. Em razão disso, a Instrução prevê o rol de circunstâncias majorantes e atenuantes:

Art. 87. Por ocasião da lavratura do auto de infração e da elaboração do relatório de fiscalização, o agente de fiscalização indicará as circunstâncias majorantes e atenuantes relacionadas à infração.

Parágrafo único. O integrante da Equipe de Instrução e a autoridade julgadora competente analisarão a existência de circunstâncias majorantes e atenuantes ao apreciarem a proporcionalidade e a razoabilidade do valor da multa indicada, ainda que não apontadas pelo agente autuante ou levantadas pelo autuado em sua defesa

Art. 88. As circunstâncias majorantes e atenuantes indicadas pelo agente autuante ou pelo integrante da Equipe de Instrução serão afastadas quando incabíveis ou desacompanhadas de justificativa detalhada para sua aplicação.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

Art. 89. São circunstâncias atenuantes:

- I - baixo grau de instrução ou escolaridade do autuado;
- II - arrependimento eficaz do autuado, manifestado pela espontânea reparação do dano, limitação significativa da degradação ambiental causada ou apresentação de denúncia espontânea;
- III - comunicação prévia pelo autuado do perigo iminente de degradação ambiental;
- e
- IV - colaboração com a fiscalização.

Parágrafo único. Caracteriza colaboração com a fiscalização ambiental:

- a) o não oferecimento de resistência e o livre acesso às dependências, instalações ou locais de ocorrência da infração;
- b) a apresentação de documentos ou informações no prazo estabelecido.

[...]

Art. 91. São circunstâncias majorantes, quando não constituam ou qualificam a infração, o agente cometido tê-la cometido:

- I - para obter vantagem pecuniária;
- II - coagindo outrem para a execução material da infração;
- III - concorrendo para danos à propriedade alheia;
- IV - atingindo áreas sujeitas, por ato do Poder Público, a regime especial de uso;
- V - em período de defeso à fauna;
- VI - em domingos ou feriados;
- VII - à noite;
- VIII - em épocas de seca ou inundações;
- IX - com o emprego de métodos cruéis no manejo de animais;
- X - mediante fraude ou abuso de confiança;
- XI - mediante abuso do direito de licença, permissão ou autorização ambiental;
- XII - no interesse de pessoa jurídica mantida, total ou parcialmente, por verbas públicas ou beneficiada por incentivos fiscais;
- XIII - facilitada por funcionário público no exercício de suas funções; e
- XIV - no exercício de atividades econômicas financiadas direta ou indiretamente por verbas públicas.⁹⁰ – grifou-se.

Repise-se que a decisão proferida na instrução processual não é vinculada às sanções aplicadas pelo agente federal no auto de infração, sendo facultado à autoridade julgadora, nos limites dos dispositivos ora citados, majorar, manter ou atenuar a sanção aplicada. Destaca-se, ainda, que não houve mudança importante nesse sentido se comparada a INC 1/2021 com a IN n° 6/2009, do ICMBIO, e a IN n. ° 10/2012, do IBAMA.

Contudo, em que pese as novidades trazidas pela norma, importa ressaltar que não há indicação expressa acerca dos critérios a serem observados pela autoridade julgadora, reproduzindo, até o momento, lógica similar àquela adotada durante a vigência do entendimento anterior, que concedia a autoridade fiscalizadora e julgadora notável discricionariedade na descrição das circunstâncias e na verificação dos elementos subjetivos. Pontua-se que a norma deixa de indicar, inclusive, os elementos fundamentais para a aferição da culpabilidade, como a possibilidade de o agente prever o resultado potencialmente lesivo ou acerca dos critérios de aferição da negligência, imprudência ou imperícia.

⁹⁰ Ibid.

É possível concluir que, apesar da Instrução Normativa Conjunta n.º 1/2021 reproduzir diretrizes gerais previstas na Lei de Crimes Ambientais e no Decreto n.º 6.514/2008, a norma incorpora ao processo administrativo sancionador implementado pelo IBAMA e pelo ICMBIO a natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental, bem como a imprescindibilidade de verificação do dolo ou da culpa do agente para a caracterização da infração ambiental, uniformizando, nesse sentido, o procedimento de condução dos processos sancionatórios em ambas as autarquias.

Constata-se, contudo, que, em que pese as adequações normativas analisadas nos últimos anos, bem como apesar do reconhecimento da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa por infrações ambientais, não há na norma disposições claras sobre quais serão os critérios para aferição do dolo ou da culpa da pessoa jurídica.

Desse modo, apesar dos pronunciamentos do Superior Tribunal de Justiça acerca da natureza da responsabilidade administrativa da empresa, bem como do esforço de adequação normativa analisado nos capítulos anteriores, vê-se que ainda há lacunas normativas quanto aos parâmetros de aferição da culpabilidade da empresa, bem como dúvidas quanto ao alcance da tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça e incorporado pelos órgãos setoriais, conforme se observará na conclusão do presente trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho pretendeu analisar a controvérsia acerca da natureza objetiva ou subjetiva da responsabilidade administrativa por infrações ambientais a partir das principais normas regulamentadoras do processo sancionador, bem como do entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema. Em um primeiro momento, analisou-se a controvérsia sobre o prisma das principais correntes administrativas. Em seguida, foram analisadas as normas regentes do processo sancionador. Por fim, o entendimento da Corte Superior sobre o tema.

Dito isto, a noção de responsabilidade administrativa da empresa tem sido amplamente debatida tanto pela doutrina, quanto pela jurisprudência dos tribunais pátrios. Nesse contexto, pode-se afirmar que existem duas correntes principais que, sob a ótica do direito sancionador, buscam responder à controvérsia sobre a sua natureza objetiva ou subjetiva.

A primeira delas, defendida majoritariamente pela doutrina nacional, entende que o regime de responsabilização adotado no país é de natureza objetiva, bastando para a sua configuração a simples comprovação da relação entre a conduta ilícita e o dano perpetrado pelo agente. Nesse sentido, restaria afastada a necessidade de comprovação do dolo ou da culpa do agente, dado que as empresas, além de não possuírem vontade ou consciência próprias, estão sujeitas às diversas normas, como o Código de Defesa do Consumidor e a Lei Anticorrupção, que dispõem expressamente sobre a natureza objetiva da responsabilidade da empresa por atos infracionais.

Por sua vez, a segunda corrente defende que a adoção irrestrita da responsabilidade administrativa por infrações ambientais é equivocada, na medida em que a verificação da culpa jamais poderia ser afastada para a aplicação da sanção, seja ela cominada a pessoa física ou jurídica. Assim, os defensores da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa argumentam que o entendimento oposto afrontaria princípios fundamentais para o direito penal, que, para a mencionada corrente, deveriam aplicar-se igualmente ao direito sancionador, diante de seu caráter punitivo.

Isto posto, infere-se que, no direito sancionador ambiental, a responsabilidade da pessoa jurídica por infrações administrativas tem sido motivo de intensa discussão. Reproduzindo a controvérsia presente no direito sancionador como um todo, a doutrina diverge quanto à necessidade do regime de responsabilidade que deve ser considerado no processamento das infrações ambientais. Nesse contexto, parte entende a culpabilidade como uma exceção que não encontraria eco no direito ambiental, enquanto outra, sob o argumento de adequação aos

princípios constitucionais do contraditório da ampla defesa, entendem que é fundamental a consideração da culpabilidade da empresa, visto que esta seria indissociável ao Estado Democrático de Direito.

Apesar das divergências doutrinárias, observou-se a partir da análise da Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), da Lei n.º 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), do Decreto n.º 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas por danos ao meio ambiente, bem como da Instrução Normativa n.º 6/2009, editada pelo ICMBIO e da Instrução Normativa n.º 10/2012, editada pelo IBAMA, que, até o ano de 2019, era consolidado o entendimento quanto à natureza objetiva da responsabilidade administrativa. Em harmonia com as disposições normativas, o STJ havia se manifestado nos autos do REsp n.º 467.212/RJ, julgado em 2003, acerca da desnecessidade de verificação do dolo ou da culpa do agente.

Contudo, em notável guinada jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça constatou, nos autos do AREsp n.º 62.584/RJ, que o modelo de responsabilidade administrativa objetiva não seria adequado para a aplicação da sanção administrativa, devendo a empresa responder subjetivamente pela infração administrativa.

Na tentativa de adequar o entendimento antes vigente, IBAMA e ICMBIO, baseando-se na Orientação Jurídica n.º 26/2011, deram início ao processo de revisão normativa que culminou na edição da Instrução Normativa n.º 02/2020. A partir da edição da nova regulamentação, passou-se a considerar a natureza subjetiva da responsabilidade administrativa em matéria ambiental, atualmente em vigor.

Feitas tais considerações sobre o objeto de análise do trabalho, é possível concluir que o processo de pacificação sobre a natureza jurídica da responsabilidade administrativa da empresa ainda é um debate em construção, na medida em que as normas são silentes quanto aos parâmetros de aferição da culpabilidade da corporação. Não obstante, observa-se que o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça não foi capaz de pacificar a controvérsia.

A Constituição Federal de 1988, além de inaugurar um notável rol de direitos e garantias fundamentais, inseriu em seu artigo 225 a principal norma sobre meio ambiente⁹¹. Entendida tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência como integrante do rol de direitos fundamentais

⁹¹ Eis o teor do artigo 225 da CF: 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.

da pessoa humana⁹², a norma confere especial proteção à preservação e à proteção do meio ambiente, ao passo que incide diretamente sobre a conduta dos três Poderes da República. À vista disso, impõe ao legislador o dever de editar normas para a eficaz proteção do meio ambiente; ao Poder Executivo a obrigação de elaborar as medidas fático-administrativas necessárias para seu cumprimento e, ao Poder Judiciário, a incumbência de proteger a tutela do meio ambiente⁹³.

Conforme analisado, a controvérsia travada até então conferiu pouca atenção à dimensão constitucional do tema. Nesse sentido, pode-se dizer que, apesar da compreensão de que a culpabilidade é intimamente ligada aos preceitos constitucionais, há de ser equilibrada com o que dispõe o artigo 225 da Constituição Federal.

Tais apontamentos indicam, portanto, que possível pronunciamento do Supremo Tribunal Federal será de extrema relevância para a solução da controvérsia, notadamente ao se considerar a centralidade que tem sido conferida à proteção ambiental, seja sob a perspectiva constitucional, seja pela crescente compreensão nacional e internacional de que a preservação ao meio ambiente — e conseqüentemente o estabelecimento de um regime mais rigoroso de punição aos infratores da lei ambiental — será fundamental para o desenvolvimento global.

⁹²SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A tutela do ambiente e o papel do Poder Judiciário à luz da Constituição Federal de 1988. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 10, n. 50, jul. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/37856>>. Acesso em: 02 de dev de 2011.

⁹³MARINONI, Luiz G. Abuso de defesa e parte incontroversa da demanda. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 34.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Valter Shuenquener de; BRANCO, Thaís Ramos Estrella; COSTA, Vítor do Nascimento. **Transposição de institutos do direito penal para o direito administrativo sancionador**. REVISTA QUAESTIO IURIS, Rio de Janeiro, v. 13., dez. 2020, p. 738-764. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/40568>>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à Lei Anticorrupção: Lei nº 12.846/2013**, 2 ed. rev. atua. ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BIM, Eduardo Fortunato. **O mito da responsabilidade objetiva no direito ambiental sancionador: imprescindibilidade da culpa nas infrações ambientais**. Revista de direito ambiental. vol. 57. p. 35, 42-45. São Paulo: Ed. RT, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 dez de 2022.

BRASIL. **Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em 19 dez de 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em 20 jan de 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em 19 jan de 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 6, de 07 de abril de 2009**. Dispõe sobre a emissão da Autorização de Supressão de Vegetação - ASV e as respectivas Autorizações de Utilização de Matéria-Prima Florestal - AUMPF nos empreendimentos licenciados pela Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA que envolvam supressão de vegetação. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=78041>>. Acesso em 20 dez de 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 10, de 07 de julho de 2012**. Regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multas no âmbito do IBAMA. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=277984>>. Acesso em 19 jan de 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de abril de 2021**. Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-1-de-12-de-abril-de-2021-314019923>>. Acesso em 19 jan de 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta nº 2, de 29 de janeiro de 2020**. Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-n-2-de-29-de-janeiro-de-2020-240571086>>. Acesso em 19 jan de 2023.

BRASIL. **Orientação Jurídica Normativa nº 26, de 2011**. DESNECESSIDADE DA CONFIGURAÇÃO DA CULPA E DO DOLO PARA A APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE MULTA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. Disponível em <https://www.gov.br/ibama/ptbr/acessoainformacao/institucional/arquivos/ojn/ojn_26_2011_natureza_da_responsabilidade_administrativa_ambiental.pdf>. Acesso em 20 dez de 2022.

BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 62.584/RJ**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília. J. em 18/06/2015. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201102404373>. Acesso em 20 dez de 2022.

BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.318.051/RJ**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília. J. em 08/05/2019. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27ERESP%27.clas.+e+@num=%271318051%27\)+ou+\(%27EREsp%27+adj+%271318051%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27ERESP%27.clas.+e+@num=%271318051%27)+ou+(%27EREsp%27+adj+%271318051%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso em 20 dez de 2022.

BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 467.212/RJ**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília. J. em 28/10/2003. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=REsp+467212+&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em 20 dez de 2022.

BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.251.697/PR**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília. J. em 12/04/2012. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271251697%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271251697%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271251697%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271251697%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso em 20 dez de 2022.

FERRAZ, Sérgio. **Responsabilidade civil por dano ecológico**. São Paulo: Revista de Direito Público, 2000.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023.

FREEZA, Alexandre Eduardo e VILLAR, Pillar Carolina. **Natureza jurídica da responsabilidade por infração administrativa ambiental**. Revista de Ciências Sociais e Jurídicas, São Paulo, v. 2, n.1, jan./jun. 2020, p. 19-41. Disponível em: <<https://revistas.anchieta.br/index.php/revistadecienciasociaisejuridica/article/view/1637>>. Acesso em: 16 jan. 2023.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha. **Responsabilidade administrativa por danos causados ao meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, n.º 87, jul./set. 2017, p. 249–269. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/retrieve/118513/M%c3%a1rcia%20Dieguez%20Leuzinger%20.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

MARINONI, Luiz G. **Abuso de defesa e parte incontroversa da demanda**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de defesa do consumidor**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEDINA, Fábio. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MILARÉ, Édís. **Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade**. 2016. 362 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

NERY JUNIOR, Nelson (Org.); ANDRADE NERY, Rosa Maria (Org.). **Responsabilidade Civil: Direito Ambiental**. 1. ed. v. 7. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal**. Revista dos Tribunais, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, vol. 775.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

SANTOS, Eduardo Sens dos. **Tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade nas infrações administrativas**. Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/21136/Publica%c3%a7%c3%a3o%20Digital%20-%20Exibi%c3%a7%c3%a3o%20de%20Conteudo%20-%20PDlExibepdf.aspx.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 dez 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **A tutela do ambiente e o papel do Poder Judiciário à luz da Constituição Federal de 1988**. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 10, n. 50, jul. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/37856>>. Acesso em: 02 dez de 2011.

SEIFERT, Ronaldo Gerd. **Culpabilidade e responsabilidade administrativa ambiental.** Revista de Direito. São Paulo, Vol. 14, No. 19, 2011, p. 69-91. Disponível em: <<http://www.pgsskroton.com.br/seer/index.php/rdire/article/viewFile/1804/1713>>. Acesso em 12 jan de 2023.

SILVA, C. G. da; BRAUNER, M. C. C. **A tríplice responsabilidade ambiental e a responsabilidade penal da pessoa jurídica.** JURIS - Revista da Faculdade de Direito, [S. l.], v. 26, p. 71–88, 2016. DOI: 10.14295/juris.v26i0.5882. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/5882>. Acesso em: 12 jan. 2023.

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil – Justificação, Interpretação e Aplicação.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.