

**Ronaldo Gerd Seifert**

*Crespo e Caires Advogados Associados*

ronaldo@crespoecaires.com.br

## CULPABILIDADE E RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

---

### RESUMO

O objetivo do presente estudo é explorar campo pouco estudado na doutrina brasileira, qual seja a responsabilidade administrativa objetiva e subjetiva no âmbito do Direito Ambiental. Há controvérsia a respeito da necessidade de verificação de culpa para a aplicação de sanção administrativa. Há doutrinadores que entendem ser necessária apenas a voluntariedade, a menos que a lei estabeleça expressamente o requisito da culpa. Há outros que entendem ser imprescindível a verificação da culpa. Por meio de método racional dedutivo, será demonstrado que os valores constitucionais de preservação ambiental permitem aplicação de sanção administrativa independentemente da culpa, bastando a voluntariedade.

**Palavras-Chave:** direito ambiental; culpa; doutrina; método dedutivo.

---

### ABSTRACT

There is no certainty in doctrine about prerequisite of culpability for the application of administrative sanction. There are authors who understand it is only necessary conscientious behavior, even being possible the law to establish the requisite of culpability. Other group of authors understands the culpability is always necessary. There are not many studies about the subject in ambient administrative responsibility. We will demonstrate that the constitutional values of ambient preservation allows the administrative sanction without culpability, being enough the conscientious behavior.

**Keywords:** environmental law; guilt; doctrine; deductive method.

Anhanguera Educacional Ltda.

Correspondência/Contato  
Alameda Maria Tereza, 2000  
Valinhos, São Paulo  
CEP 13.278-181  
rc.ipade@aesapar.com

Coordenação  
Instituto de Pesquisas Aplicadas e  
Desenvolvimento Educacional - IPADE

Artigo Original  
Recebido em: 10/5/2011  
Avaliado em: 21/5/2011

Publicação: 11 de agosto de 2011

## 1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE RESPONSABILIDADE E SUAS MODALIDADES

O instituto de responsabilidade variou significativamente nas civilizações antigas, embora, em nenhuma delas, a noção tenha se aproximado do conceito moderno. A idéia de culpabilidade foi desenvolvida no Direito Romano clássico e enriquecida no Direito Canônico<sup>1</sup>, quando nasceu a preocupação de, além de punir, ressarcir a vítima. Ademais, a noção de culpa passou a ser parte do estudo das diversas modalidades de responsabilidade, seja ela administrativa, penal ou civil.

A responsabilidade pode ser *subjetiva* ou *objetiva*. A responsabilidade será subjetiva quando depender de constatação do elemento subjetivo culpa. A responsabilidade será objetiva quando prescindir da culpa. Enquanto a responsabilidade subjetiva decorre necessariamente de ato ilícito, a responsabilidade objetiva pode decorrer de ato lícito (teoria do risco) ou ilícito, como no decorrer desse trabalho será estudado.

De forma genérica, pode haver responsabilidade *administrativa, penal e civil*. As responsabilidades administrativa e penal pressupõem danos à ordem social, aos preceitos de interesse de toda coletividade, ao respeito ao ordenamento jurídico imposto. A responsabilidade civil, embora regulada por normas de ordem pública, dá prevalência ao interesse privado de reposição de danos patrimoniais.

A partir de um único fato, é possível que nasça a responsabilidade nas três esferas, merecendo tratamento e soluções distintas, porém paralelas. De uma conduta pode ocorrer um mal causado ao corpo social, sendo causa de pena e um mal causado especificamente à vítima, sendo causa de indenização.

No que diz respeito ao Direito Ambiental, as três esferas de responsabilidade podem surgir e ser aplicadas concomitantemente, conforme § 3º do artigo 225 da Constituição. De uma mesma conduta pode nascer a responsabilidade penal e administrativa, além da obrigação de reparar os danos.

A responsabilidade administrativa, assim como a penal, está pautada em uma sanção que tem como pressuposto uma infração ou um ato ilícito. Portanto, o estudo da sanção e do ato ilícito é fundamental para o desenvolvimento do presente trabalho.

---

<sup>1</sup> TELES, Ney Moura. *Direito Penal*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 257.

## 2. ATO ILÍCITO E SANÇÃO

### 2.1. Breves considerações acerca do ato ilícito no ordenamento jurídico

O ordenamento jurídico - um composto de normas sistematizadas pelo jurista - regula a vida de todos, criando não só direitos, mas também obrigações. Tem a finalidade de adequar a conduta dos indivíduos em consonância aos valores relevantes ao grupo social especialmente no que tange a ordem e organização da sociedade.

O Direito é comando, é prescrição. A mesma norma que ordena uma conduta cria meios de coerção. A imposição de uma conduta está sempre acompanhada de coercibilidade<sup>2</sup>.

A norma jurídica é formada por *hipótese*, *mandamento* e *sanção*. A *hipótese* descreve uma situação abstrata de forma que aqueles que se encontrarem em tal hipótese deverão se conduzir da forma prevista pelo *mandamento* (norma primária). Aos que não obedecerem, está prevista uma sanção que deve ser aplicada (norma secundária).

O ilícito e a sanção são interligados. Sempre que houver um ilícito, deverá haver sanção. Não há sanção sem ilícito<sup>3</sup>.

Sempre que uma pessoa desobedecer um comando jurídico estará cometendo uma infração, um ato ilícito<sup>4</sup>. O infrator deve suportar as conseqüências de sua infração, a sanção<sup>5</sup>. Trata-se de um juízo categórico, no qual é necessário meios para a implementação da pena.

<sup>2</sup> É importante trazer à colação a formação de uma norma, pois é comum pensar que uma norma jurídica esteja concentrada em uma única lei ou em um único preceito. No entanto, não é assim que ocorre. Uma única norma pode ser formada por um grande plexo de preceitos constantes e espalhados em todo ordenamento jurídico. Uma hipótese pode ser prevista em preceito diverso do mandamento e da sanção. Exceções à hipótese ou ao mandamento podem constar ainda em outro preceito. Juan Francisco Linares adverte que "lo común es que una norma completa esté dispersa en varios artículos en varias leyes e códigos. Y que lo que expresa todo un largo artículo no sea sino una pequeña parte de la parte de una norma" (*Poder Discricional Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1958, p. 43 apud Lúcia Valle Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 452). A estrutura normativa, que será tratado a seguir, não se encontra necessariamente em um único versículo. Karl Engisch explica: "uma primeira e mais complicada tarefa de que o jurista tem de se desempenhar para obter a partir da lei a premissa maior jurídica consiste em reconduzir a um todo unitário os elementos ou partes de um pensamento jurídico-normativo completo que, por razões 'técnicas', se encontram dispersas - para não dizer violentamente separadas (...). Quanto mais compreensiva e sutil se torna a legislação, maiores são as exigências postas pela reunião e conjugação das partes que integram a norma jurídica a fim de se lograr um domínio mental das leis". *Introdução ao pensamento jurídico*. Trd. J. Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1964, p. 93-4.

<sup>3</sup> MELLO, Rafael Munhoz. *Sanção administrativa e princípio da legalidade*. Revista Trimestral de Direito Público n. 30. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 147 - "Fica patente, assim, a íntima relação entre dever jurídico, ilícito e sanção: só há ilícito se uma pessoa descumpra um dever jurídico que o ordenamento anteriormente impusera; só há sanção se ocorre um ilícito".

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Servidores públicos*. São Paulo, Malheiros Editores, 2004, p. 134 - "na hipótese de descumprido o preceito previsto na norma, incide a sanção (...) A sanção é, pois, a punição imposta àquele que tem a conduta contrária àquela prevista na lei".

FERREIRA, Daniel. *Sanções Administrativas*. Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1999, p. 14-15.

<sup>4</sup> Evitamos o uso da expressão "antijurídico" por apresentar contrariedade, pois a afirmação de que tais atos sejam contra o Direito desconsidera que o próprio direito os acolhe e os regula de forma a prever sanções.

<sup>5</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 246 - "destarte, a ilicitude (rectius=antijuridicidade) é o pressuposto da sanção, ou ao revés, esta é a conseqüência daquele". OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos tribunais, 2006, p. 81 - "no lugar de conectar a sanção à

## 2.2. Conceito de ato ilícito

Nas palavras de Heraldo Garcia Vitta,

O ilícito é a conduta (ação ou omissão) que contravém o mandamento da norma, a qual estabelece consequência jurídica, institucionalizada, organizada normativamente: a sanção. Assim, conforme se vê, apenas quando houver descumprimento do mandamento da norma jurídica, poder-se-á falar em ilícito e sua consequência (a sanção)<sup>6</sup>.

## 2.3. Igualdade ontológica entre ato ilícito civil, penal e administrativo

Assim como a responsabilidade, o ilícito pode ser classificado em administrativo, penal e civil. Inicialmente, insta destacar que todos eles são ontologicamente iguais<sup>7</sup>. São atos juridicamente ilícitos.

As diferenças existentes entre ilícitos penal, administrativo e civil constituem manifestações de um mesmo conceito, que não é próprio desta ou daquela disciplina, antes compreende todos os tipos de ilícitos do ordenamento. Trata-se de conceito lógico-jurídico de validade universal. O conceito de ilícito não decorre deste ou daquele ordenamento jurídico, não é conceito *jurídico-positivo*; aplica-se a todos, independentemente do lugar e tempo em que tiverem vigência<sup>8</sup>.

## 2.4. Diferença entre ilícito administrativo e ilícito penal

A distinção entre o ilícito administrativo e o ilícito penal, além da ofensa específica a cada ordenamento<sup>9</sup>, também pode ser verificada pelo órgão competente pela sua aplicação bem como pelo tipo de sanção<sup>10</sup>. A sanção penal é aplicada pela autoridade judiciária, enquanto a sanção administrativa é aplicável pela autoridade administrativa<sup>11</sup>.

---

atividade da Administração Pública, com exclusividade, é necessário conjugar tal instituto com o Direito Administrativo em sua vertente disciplinadora do poder punitivo estatal. Assim, à idéia de ilícito, disciplinado pelo Direito Administrativo, associa-se a sanção”.

<sup>6</sup> VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 29.

<sup>7</sup> HUNGRIA, Nelson. *Ilícito administrativo e ilícito pena*. Revista de Direito Administrativo. Seleção Histórica, 1945-1995 - “A ilicitude jurídica é uma só, do mesmo modo que um só, na sua essência, é o dever jurídico. (...) Assim, não há falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal”.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Infrações e sanções administrativas*. Tese de Doutorado em direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1984, p. 43-4 - “não há diferença de conteúdo entre crime, contravenção e infração administrativa. Advém ela da lei exclusivamente. Inexistindo diferença ontológica entre crime, contravenção e infração e entre pena e sanção, deve o jurista buscar, em dado formal, o critério diferenciador.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 246-7 - “quando se fala em antijuridicidade, pensa-se por óbvio, em algo contrário ao Direito, ao ordenamento jurídico, visto em sua unidade, e sob esse aspecto, não se poderia falar em diferentes sanções para punir a mesma conduta. Portanto, num primeiro momento, é certo que as antijuridicidades civil, administrativa ou penal encontram gênese no mesmo aspecto: a conduta antijurídica e contrária ao ordenamento unitariamente concebido” (...) “assim, não é demais repetir que não existe uma diferenciação embrionária nas diversas espécies de sanção. Mediamente, todos os tipos estão relacionados como uma reação do ordenamento jurídico contra a antijuridicidade praticada. Disso resulta que precisamos usar de critérios formais, imediatos, para conseguirmos identificar e discernir uma sanção penal de outra administrativa e de outra civil.

<sup>8</sup> VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 30.

<sup>9</sup> ATALIBA, Geraldo de. *Denúncia espontânea e exclusão da responsabilidade penal*. Revista de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros editores, 1994, n. 66, p. 22.

<sup>10</sup> O professor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello assevera: “não se confundem a sanção administrativa e a penal. Esta visa punir atos contrários aos interesses sociais e aquela aos da atividade administrativa” (*Princípios Gerais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969, v. I). No entanto, prepondera o entendimento que a diferença de ilícito está na forma de sanção, não na matéria protegida. Eduardo Garcia de Entería e Tomás-Ramón Fernández destacam que em

Além da autoridade responsável pela apuração da sanção, há diferença entre um ilícito penal e um ilícito administrativo pelo tipo de ilícito e sanção previstos em cada regime jurídico. Trata-se de diferenciação formal.

Muito embora sejam ontologicamente idênticas, as sanções podem receber no âmbito de um dado ordenamento jurídico tratamentos distintos. É dizer, a sanção pode ter um regime jurídico peculiar se o dever jurídico correspondente estiver previsto em norma penal ou não, por exemplo. Isso não significa que a sanção penal seja ontologicamente distinta das demais; significa simplesmente que um determinado tipo de sanção possui um regime jurídico que lhe é próprio<sup>12</sup>.

O professor Marcelo Abelha Rodrigues explica:

[...] podemos dizer que o que irá interessar ao exegeta do Direito não é a análise do conteúdo da lesão ou da reação, mas o regime jurídico do ato praticado, sua específica eficácia jurídica, bem como o meio posto a disposição do Estado para aplicar as disposições previstas em lei<sup>13</sup>.

Outra possível diferenciação pode ser verificada pela maior severidade na sanção penal frente à sanção administrativa. A maior severidade da norma penal não se dá por mero acaso, mas por preponderar reprobção a condutas consideradas de maior gravidade ao sistema jurídico<sup>14</sup>. Sendo a sanção penal mais grave, ela há de ser imposta mediante um processo judicial – procedimento mais rígido. A maior rigidez acarreta uma maior cautela do Estado na intervenção na esfera privada do indivíduo, é meio de salvaguardar valores e princípios inerentes ao fundamento constitucional da dignidade

hipóteses em que o bem protegido pelo Direito Administrativo mais se fundem aos interesses sociais, haverá que prevalecer uma só pena com o intuito de se evitar o *bis in idem*. *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid: Thomson Civitas, 2004, p.185.

<sup>11</sup> FIORILO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 47 – Embora discordemos da diferenciação ensinada pelo autor, é pertinente a sua menção. Ele ensina que a sanção civil e a sanção penal se destacam da sanção administrativa por prescindir de um processo judicial. A diferença entre a sanção civil e a penal, por sua vez, está no âmbito de atuação, já que na sanção civil a pena tem reflexo patrimonial, enquanto a sanção penal atinge os patamares de força da pena privativa de liberdade. Quanto à sanção administrativa ele ensina: “se tratarmos de *sanção administrativa* é porque o objeto de tutela precípua são os *interesses da sociedade* (que acarretará a limitação dos excessos do individualismo). Terá lugar aludida sanção devido ao descumprimento das regras e princípios deontológicos do sistema violado. Já o elemento de discernimento da sanção de natureza administrativa para os demais tipos (penal e civil) concentra-se no regime jurídico a que está sujeita”.

FIGUIEREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 251 - a professora destaca outro critério de diferenciação com base na gravidade das sanções, de forma que as penais sejam mais graves que as sanções administrativas: “enfatizamos que as sanções administrativas têm caráter repressivo, porém, para infrações consideradas pelo legislador como potencialmente menos agressivas”<sup>11</sup>.

<sup>12</sup> MELLO, Rafael Munhoz. *Sanção administrativa e princípio da legalidade*. Revista Trimestral de Direito Público n. 30. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 149.

<sup>13</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 247.

<sup>14</sup> Rafael Munhoz Mello alerta para o equívoco de se considerar a sanção penal mais grave que a sanção administrativa. MELLO, Rafael Munhoz. *Sanção administrativa e princípio da legalidade*. Revista Trimestral de Direito Público n. 30. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 154. Embora concordemos com o autor que antologicamente as sanções tal qual os ilícitos são idênticos, entendemos que, pelo regime jurídico adotado, os ilícitos e sanções penais são mais graves que os ilícitos e sanções administrativos. A pena mais severa em nosso sistema é a restritiva de liberdade, aplicável somente a infratores penais. A alegação do autor que existe em nosso ordenamento multa administrativa mais severa que multa penal, como ocorre no teor da Lei 9.605/98, não procede em nossa opinião, porque o dispositivo é inconstitucional. É inconstitucional porque prevê multa entre R\$ 50,00 (cinquenta reais) e 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), quebrando princípio da razoabilidade e da tipicidade. Trazemos à colação as ponderações do professor Celso Antônio Bandeira de Mello: “assim também não poderemos considerar válida lei administrativa que preveja multa variável de um valor muito modesto para um extremamente alto, dependendo da gravidade da infração, porque isto significaria, na real verdade, a outorga de uma ‘discricionariedade’ tão desatada, que a sanção seria determinável pelo administrador e não pela lei, incorrendo esta em manifesto vício de falta de ‘razoabilidade’”. É dizer: teria havido um simulacro de obediência ao princípio da legalidade; não, porém, uma verdadeira obediência a ele. Norma que padecesse desse vício seria nula, por insuficiência de delimitação de sanção”. *Curso de Direito Administrativo*. 20.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 804.

da pessoa humana, especialmente referente à liberdade individual. Ademais, o impacto à honra do contraventor condenado é maior que a do infrator administrativo.

Embora o processo administrativo não contenha as mesmas exigências que o processo criminal, é certo que garantias inerentes ao Estado de Direito estão presentes para a aplicação da sanção administrativa<sup>15</sup>. O princípio da legalidade, o princípio do devido processo legal e o princípio da ampla defesa, por exemplo, são elementares na aplicação de sanção administrativa. São princípios que orientam, controlam e limitam o direito de punir do Estado.

Deve-se destacar, mais uma vez, que embora existam semelhanças na aplicação de sanções administrativas e penais, os regimes jurídicos são diversos. Enterría e Fernández, nesse sentido, assinalam em sua obra decisão proferida pelo Tribunal Constitucional espanhol: *“Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal e como refleja la propia Constitución”* (30/01 e 08/06/1981)<sup>16</sup>.

Rafael de Mello destaca: *“Reconhecer que há princípios comuns que regem a aplicação das sanções penais e administrativas não significa, de maneira alguma, submeter estas últimas ao direito penal”*<sup>17</sup>.

Sendo certo que o regime jurídico do ilícito penal é diferente do ilícito administrativo, pode-se afirmar que sobre a infração administrativa não incidem todos os princípios presentes na infração penal. E em relação aos princípios que incidem, alguns deles não operam com a mesma intensidade.

A título de exemplo, a infração administrativa, assim como a penal, deve ter previsão legal anterior ao ato ilícito, isto é, deve respeitar o princípio da legalidade (art. 5º, II, CF), pois *“a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja”*<sup>18</sup>, no entanto *“não haverá desrespeito ao princípio da legalidade em matéria de infrações e sanções administrativas nas hipóteses em que o enunciado legal pressupõe a elaboração de normas inteiramente dependentes de*

---

<sup>15</sup> Essa é a lição de Gonzalo Quintero Olivares: *“Cuando se declara que las mismas garantías observables en la aplicación de las penas se han de respetar cuando se trata de imponer una sanción administrativa, no se hace en realidad referencia a todos y cada uno de los principios o reglas reunidos en la Parte General (del Derecho Penal), sino a aquellos a los que el derecho penal debe someterse para satisfacer los postulados del Estado de Derecho, que son principios derivados de los declarados en a Constitución como fundamentales” – la autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores do Directo Penal*. IN: *Revista de administración Pública*. Madrid: Rumagraf, n. 126, pp 253-293, set/diz. 1991 – apud Rafael Munhoz Mello, p. 158.

<sup>16</sup> ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomas-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid: Thomson Civitas, 2004, p.168.

<sup>17</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. *Sanção administrativa e princípio da legalidade*. Revista Trimestral de Direito Público n. 30. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 156.

conclusões firmadas sobre *averiguação* ou *operacionalização técnica*, que só poderiam mesmo ser efetuadas na esfera administrativa”<sup>19</sup>. Ademais, especialmente em relações especiais de sujeição, “nas situações em que seja objetivamente impossível ao legislador esgotar a disciplina legal de uma determinada matéria, pela absoluta imprevisibilidade de todas as obrigações que se podem impor aos particulares, ou em que tal esgotamento seja prejudicial às atividades da Administração Pública, o princípio da legalidade é aplicado de modo peculiar, com certa matização”<sup>20</sup>. O próprio princípio da tipicidade, que decorre do princípio da legalidade, é relativizado na infração administrativa. A professora Di Pietro explica que “não há, com relação ao ilícito administrativo, a mesma tipicidade que caracteriza o tipo penal”<sup>21</sup>.

Dessa feita, importa aqui destacar que nem todas as regras e princípios penais são aplicáveis às sanções administrativas. É o que se dá com o princípio da culpabilidade. Não se pode defender que o princípio da culpabilidade seja aplicado ao regime administrativo tão somente por ser este um princípio inerente ao Direito Penal. Há necessidade de se analisar especificamente o regime administrativo e verificar a sua incidência.

## 2.5. Diferença entre ilícito administrativo e ilícito civil

Primeiramente, o órgão que impõe a respectiva sanção civil ou administrativa é diverso. Assim como ocorre na diferenciação do ilícito administrativo para o penal, o órgão responsável pela aplicação da sanção civil é jurisdicional, cuja sentença faz coisa julgada. Já o ilícito administrativo é sancionado por meio de decisão de processo administrativo que legitima a aplicação da punição, mas sem força de coisa julgada.

Outra diferença, de fácil percepção, é que a sanção para o ilícito civil é de ordem patrimonial<sup>22</sup>. Tem como objeto a reparação de um dano, “individual e/ou coletivo, criado pela antijuridicidade. Possui sempre um aspecto de reconstituição patrimonial, sendo entendido este em seu sentido lato, ou seja, tanto os danos materiais e/ou

<sup>18</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 20.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 91-2.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 801.

<sup>20</sup> ANABIARTE, Alfredo Gallego. *Las relaciones especiales de sujeción y el principio de la legalidad de la administración*. IN: *Revista de Administración Pública*. Madrid: institutos de Estudios Políticos, n. 34. pp 11-51. jan/abr. 1961, p. 48 – “el punto de partida es un hecho indiscutible: la situación de hecho indiscutible: la situación de hecho no es susceptible de la regulación exigida. Una admitido esto, se afirma que sirve al ideal del estado de derecho una cláusula general – naturalmente determinada su validez tanto por la materia como por la extensión – mejor que un conjunto de disposiciones casuísticas e insuficientes” – apud Rafael Mello, p. 174-175

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 534. – “a maior parte das infrações não é definida com precisão”.

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 532 – “a responsabilidade civil é de ordem patrimonial e decorre do artigo 186 do Código Civil, que consagra a regra, aceita universalmente, segundo a qual todo aquele que causa dano a outrem é obrigado a repará-lo”.

imateriais decorrentes da agressão ao sistema jurídico”<sup>23</sup>. Já o ilícito administrativo não visa diretamente uma reparação.

Importante destacar que a proteção patrimonial a que visa a sanção civil tem impacto fundamental na responsabilidade ambiental, como adiante será analisado.

## 2.6. Conceito de ilícito administrativo

Por tudo o que foi trazido até então, pode-se conceituar ato ilícito administrativo como a conduta que contravém o mandamento da norma administrativa, a qual estabelece uma sanção administrativa como consequência jurídica, institucionalizada, organizada normativamente e aplicável por autoridade administrativa<sup>24</sup>.

A culpabilidade é o elemento subjetivo da responsabilidade. Antes de falarmos especificamente sobre a culpabilidade, trataremos da imputabilidade e da voluntariedade.

Como pressuposto da culpabilidade, o agente há de ser imputável. Serpa Lopes ensina: “a imputabilidade define-se como sendo determinação da condição mínima necessária a ser um fato referido e atribuído a alguém, como autor do mesmo e com o objetivo de torná-lo passível das consequências”<sup>25</sup>.

Portanto, antes de se questionar a culpabilidade de um agente, é necessário que se verifique sua capacidade intelectual de distinguir entre o certo e o errado, capacidade esta adquirida em seu desenvolvimento biológico e social dependentes de maturidade e sanidade. Não possuindo discernimento, o infrator será inimputável e sobre ele não incidirá a culpa.

Para que se fale em culpabilidade, também é necessário que exista uma conduta. A conduta é um comportamento humano positivo (ação) ou negativo (omissão) que seja relevante ao mundo jurídico<sup>26</sup>. “A ação pode ser definida como movimento corporal voluntário”<sup>27</sup>, da mesma forma que a omissão precisa ser voluntária, para que se fale em

---

<sup>23</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 248.

<sup>24</sup> Olívia Ferreira da Luz Oliveira traz um outro conceito: - “ilícito administrativo é toda ação ou omissão violadora de leis administrativas, que enseja a aplicação de sanções administrativas” (*Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 334).

<sup>25</sup> SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Curso de direito civil*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1962, v. I, p. 565

<sup>26</sup> FERREIRA, Carmindo. LACERDA, Henrique. *Lições de Direito Penal*. Lisboa, 1945, p. 194 – apud Manoel Pedro Pimentel. *Crimes de Mera Conduta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 31 – os autores destacam a pertinência da ação e da omissão: “interessam ao direito na medida em que violam um dever jurídico em que contrariam os fins da ordem jurídica. Esta não pretende apenas que os indivíduos se abstenham de certo comportamento mas também que atuem de certa maneira. Tanto o movimento como a inércia podem, por isso, contrariar os fins que ela se propõe. E, sob este aspecto, a omissão que no ponto de vista naturalístico seria uma irrealdade, toma forma, transforma-se em algo que é objeto do direito e, de alguma sorte, sua criação. Se a omissão é reprovada pelo direito quando ofensiva da ordem jurídica, é porque constitui um objeto da ordem jurídica; como tal, é uma realidade jurídica”.

<sup>27</sup> PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes de Mera Conduta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 33.



conduta<sup>28</sup>. Se a ação ou omissão forem determinadas por elementos estranhos à vontade do agente, não há voluntariedade. “Há voluntariedade quando existe a possibilidade de prévia ciência e prévia eleição, *in concreto*, do comportamento”<sup>29</sup>. Portanto, impulsos incontrolados de ação de origem interna ao indivíduo (flexões musculares, sonambulismo, inimputabilidade) ou externa (constrangimento físico) não são voluntários, de forma que afastam a noção de conduta e, por sua vez, de culpa. Não é por menos que a inimputabilidade, a força maior, o caso fortuito, o estado de necessidade, a legítima defesa, o fato de terceiro e a coação irresistível são todos excludentes da própria voluntariedade e, conseqüentemente, da responsabilidade administrativa.

A voluntariedade se posiciona um passo antes da culpabilidade, de forma que a verificação de intenção de se conduzir é o suficiente para se configurar a voluntariedade, mas ainda insuficiente para a verificação de culpa em seu sentido lato.

Ao tratar da ação voluntária, José Frederico Marques diferencia voluntariedade e culpabilidade: “a voluntariedade da conduta ativa não se confunde com a projeção da vontade sobre o resultado. O querer intencional de produzir o resultado é matéria pertinente à culpabilidade, e não, à ação”.

Tratando, ainda, de ação e culpabilidade, destaca o autor que “no primeiro caso, verifica-se existência da vontade como suporte psíquico do ato; na segunda hipótese, formula-se um juízo de valor sobre o conteúdo da vontade”<sup>30</sup>.

Já a *culpabilidade* é gênero das espécies *dolo* e *culpa* em seu sentido estrito. Ela é formada pela reprovabilidade baseada na divergência da vontade do indivíduo frente à vontade legal.

O dolo, além da vontade de se conduzir, é caracterizado pela finalidade, intenção, de atingir um resultado ilícito<sup>31</sup>.

Na culpa em sentido estrito, não há intenção no resultado, na conduta ilícita. O infrator, ainda que preveja, não deseja causar o dano, mas o faz por imprudência, negligência ou imperícia. É imprudente aquele que age além dos limites que a cautela lhe impõe. É negligente aquele que não toma os cuidados necessários. É imperito o profissional em seu ofício que age com imprudência ou negligência.

<sup>28</sup> PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes de Mera Conduta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 39 – “o elemento essencial da omissão é também a voluntariedade. Não há omissão por quem tenha sido coagido a não fazer.

<sup>29</sup> VITTA, Herald Garcia. *A sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 40.

<sup>30</sup> MARQUES, José Frederico. *Tratado de Direito Penal*. v. II. Campinas: Bookseller, 1997, p. 66 – o catedrático prossegue na diferenciação: “a ausência de querer interno torna inexistente a ação como conduta relevante para constituir o fato típico; a falta de dolo, ou de culpa em sentido estrito, torna o fato não punível por ausência de culpabilidade”.

<sup>31</sup> MARQUES, José Frederico. *Tratado de Direito Penal*. v. II. Campinas: Bookseller, 1997, p. 256 – “a ação é voluntária porque não provém de fatores internos ou externos que obrigam a vontade a atuar no mundo exterior; e é dolosa porque o elemento psíquico focaliza e procurou uma conduta considerada delitiva”.

A reprovabilidade da culpa não se pauta na intenção, mas na possibilidade de o agente prever<sup>32</sup> o resultado lesivo e, ainda assim, conduzir-se ilicitamente. A previsibilidade não exige que o agente tenha efetivamente vislumbrado o ilícito, bastando que a previsão seja possível.

Aparentemente a diferença psicológica entre a voluntariedade e a culpa não é grande. No entanto, o ônus da prova traz uma substancial diferença para a se caracterizar a infração. Tanto o dolo quanto a culpa apresentam um complexo ambiente psicológico a se provar. No dolo, necessário se faz caracterizar a intenção na conduta, o que nem sempre é fácil. Na culpa, é necessário se verificar se o resultado lesivo era previsível ao agente. Já a voluntariedade em si é presumida à ocorrência de ação ou omissão, bastando a prova de que estes ocorreram. Tal presunção se baseia no fato de que as ações e omissões decorrem naturalmente da vontade do agente. Nesse caso, cabe ao acusado alegar alguma das excludentes. A demonstração de excludente por parte do agente é prova a ser produzida mais facilmente que a prova da culpa pelo acusador<sup>33</sup>.

### 3. CULPABILIDADE NA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

Um tema em que não há consenso é quanto à necessidade da constatação de culpa na responsabilidade administrativa.

Vários autores entendem que a culpabilidade é elemento essencial à responsabilidade administrativa. Maria Sylvia Zanella Di Pietro equipara o ilícito administrativo ao civil, exigindo a verificação de dolo ou culpa<sup>34</sup>. Heraldo Garcia Vitta defende a culpabilidade com base no princípio da dignidade da pessoa humana e nos valores inerentes ao Estado de Direito<sup>35</sup>. Rafael Munhoz de Mello justifica esse entendimento afirmando que a culpabilidade é corolário do Estado de Direito e do princípio da proibição do excesso<sup>36</sup>. Fábio Medina Osório defende ser a culpabilidade elemento imprescindível à responsabilidade administrativa. Destaca que não há previsão expressa quanto à culpabilidade no texto constitucional, mas se trata de direito decorrente do Estado de Direito. Ressalta, no entanto, que, por serem regimes diversos, a culpa no

---

<sup>32</sup> MARQUES, José Frederico. *Tratado de Direito Penal*. v. II. Campinas: Bookseller, 1997, p. 267 - "prever o que possa advir de determinada conduta é sobretudo operação psíquica de caráter eminentemente intelectual. Não se tire daí, porém, a falsa ilação de que a culpa não deriva de atuação da vontade, mas tão-só da inteligência. Representar o efeito danoso de uma conduta, no futuro, é momento intelectual que deve preceder à atividade voluntária para orientá-la e guiá-la. A ação inicial, antecedente e *prius* do evento, foi contrária ao dever porquanto não foi dirigida em função do que se não previu mas que podia ser previsto".

<sup>33</sup> As excludentes da voluntariedade são, em geral, fenômenos externos ao agente, o que facilita a constatação. Já a prova quanto à previsibilidade e intenção final são de âmbito interno, portanto, mais árduos de se demonstrar.

<sup>34</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 533.

<sup>35</sup> VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 41.

Direito Penal não pode ser aplicada indiscriminadamente no Direito Administrativo, sendo árdua a tarefa do doutrinador de delinear o seu conteúdo por ausência de norma administrativa a esse respeito. Portanto, alega ser “indispensável que o intérprete saiba trabalhar as categorias penais com outras ‘cores’, ou seja, com as diferenças e cores do Direito Administrativo”<sup>37</sup>.

Como visto, entre tais autores, prevalece o entendimento que a culpabilidade decorre dos valores inerentes ao Estado de Direito.

Dentre os que admitem responsabilidade administrativa independentemente de culpa, estão Régis Fernandes de Oliveira<sup>38</sup> e Daniel Ferreira<sup>39</sup>. Eles assinalam que basta a voluntariedade para a existência de responsabilidade administrativa. Hely Lopes expressa seu posicionamento considerando a multa como sanção de natureza objetiva<sup>40</sup>. O professor Celso Antônio Bandeira de Mello se encontra entre estes e afirma que para se configurar a existência de um ilícito administrativo “basta a mera voluntariedade, sem prejuízo, como é claro, de a lei estabelecer exigência maior perante figura tal ou qual”<sup>41</sup>. Assim como destaca o ilustrado mestre, a voluntariedade é a exigência mínima para a infração, mas nada impede que norma estabeleça exigência de culpa.

Entendemos que a exigência de mera voluntariedade para a configuração de ilícito administrativo não contraria os valores do Estado de Direito, pois, pelo conceito de voluntariedade, está afastada a responsabilidade administrativa daquele cujo movimento não advém de um comando consciente, pelas excludentes aludidas.

Ademais, a voluntariedade é exigência que garante exercício da liberdade individual, sem infração aos direitos fundamentais. Mais uma vez, nos valem das palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] o Direito propõe-se a oferecer às pessoas uma garantia de segurança, assentada na previsibilidade de que certas condutas podem ou devem ser praticadas e suscitam dados efeitos, ao passo que outras não podem sê-lo, acarretando conseqüências diversas,

<sup>36</sup> MELLO, Rafael Munhoz. *Sanção administrativa e princípio da legalidade*. Revista Trimestral de Direito Público n. 30. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 144 e 159.

<sup>37</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p.437 – o autor faz um comparativo entre o direito sancionador espanhol e brasileiro para justificar a exigência da culpabilidade. No entanto, sem desfazer os fundados argumentos pelo autor no Direito Comparado, é importante destacar que a Constituição Espanhola impõe tal interpretação a partir de seu artigo 25, conforme explicam os professores Eduardo García de Entera e Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid: Thomson Civitas, 2004, p.181.

<sup>38</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Infrações e sanções administrativas*. Tese de Doutorado em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1984, p. 19 – “para nós, em certos casos, basta a voluntariedade, isto é, o movimento anímico consciente capaz de produzir efeitos jurídicos. Não há necessidade de dolo ou culpa do infrator; basta que, praticando o fato previsto, dê causa a uma ocorrência punida por lei” – p. 19 – “indisputável, parece-nos, que a legislação pode prefixar hipótese infracionais apenas caracterizáveis com a presença do dolo ou da culpa, ou, então, é caso que admitimos, pode satisfazer-se com o mero comportamento do administrado, para ter caracterizada a infração. Sempre, no entanto, há um agir ou um não agir, isto é, a lei fixa a atuação do sujeito”.

<sup>39</sup> FERREIRA, Daniel. *Sanções Administrativas*. Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1999, p. 62.

<sup>40</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p. 174 – “a multa administrativa é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator”.

<sup>41</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 20.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 805.

gravosas para quem nela incorrer. Donde é de meridiana evidência que descaberia qualificar alguém como incurso em infração quando inexistir a possibilidade de prévia ciência e prévia eleição, *in concreto*, do comportamento que o livraria da incidência na infração e, pois, na sujeição às sanções a tal caso previstas. Note-se que aqui não se está a falar de culpa ou dolo, mas de coisa diversa: meramente do *animus* de praticar dada conduta<sup>42</sup>.

A voluntariedade, portanto, é suficiente para garantir o respeito à liberdade de conduta individual a ponto de que esse possa conhecer os seus deveres e se resguardar de incidir em infração administrativa. Neste ponto, os deveres ambientais se impõem de maneira peculiar no Direito Ambiental, de forma a fortalecer a tese de que basta a voluntariedade na responsabilidade administrativa ambiental.

## 4. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

### 4.1. Importância da proteção ambiental no sistema constitucional

Como ensina o professor Paulo Afonso Leme Machado, “o binômio constitucional ‘prevenção-restauração’ deve passar a informar e servir de bússola na interpretação de textos legais anteriores e posteriores a Constituição”<sup>43</sup>. As três modalidades de responsabilidade ambiental agem conjuntamente com o intuito de prevenir e preservar o meio ambiente.

Nasce a responsabilidade administrativa ambiental quando normas ambientais são infringidas. O ilícito ambiental pode ocorrer independentemente de dano causado ao meio ambiente. Basta que uma conduta imposta por norma jurídica ambiental não seja seguida para que surja responsabilidade administrativa ambiental.

A responsabilidade ambiental atende a anseios e valores universais. Ainda assim, o mundo não conseguiu desacelerar – com poucas exceções de países europeus – de uma corrida desenvolvimentista indiferente ao meio ambiente<sup>44</sup>. A responsabilidade ambiental, em qualquer de suas formas, é meio de dirigir toda sociedade a uma conduta de desenvolvimento sustentável e proteger o equilíbrio ecológico. É voltada para a proteção do meio ambiente. Tem como principal finalidade a proteção, o abrigo e a preservação de todo complexo de bens naturais (biótico e abiótico) inter-relacionados e equilibrados em um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem química, física e biológica, garantindo ambiente saudável da vida humana.

---

<sup>42</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 20.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 805.

<sup>43</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 351.

<sup>44</sup> AIROLDI, Paulo Fernando. *Legitimidade das sanções administrativas ambientais e as inovações da nova lei federal*. In: *Direito Ambiental em Evolução*. Vladimir Passos de Freitas (org.). Curitiba: Juruá, 2002, 266 – o autor, por meio de diversas citações, destaca base fática de importância universal de proteção ao meio ambiente.

Nesse sentido, embora a responsabilidade administrativa possa ser verificada independentemente da ocorrência do dano, evitar e prevenir a lesão ao meio ambiente é fim último das normas ambientais administrativas. Basta que verifiquemos o artigo 225 da Constituição: “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”.

A proteção do equilíbrio ecológico é interesse difuso, é direito de toda a coletividade<sup>45</sup>. A importância da preservação é tamanha que a Constituição impõe o dever não só ao Poder Público, mas também à coletividade de preservar esse bem. A justificativa para essa imposição está pautada na justiça sócio-ambiental. Sobre o assunto, Canotilho destaca com maestria: “como o patrimônio natural não foi criado por nenhuma geração, se deve assegurar igualdade e justiça ambientais, o direito ao ambiente de cada um também é um dever de cidadania na defesa do ambiente”<sup>46</sup>.

Portanto, a proteção do meio ambiente é obrigação de todas as pessoas, sem exceção. As imposições legais de obrigação de fazer ou não fazer que tenham por fim a proteção do meio ambiente encontra guarida constitucional.

O artigo 225 também impõe o mesmo dever ao Poder Público. Este cumpre sua função, dentre outras formas, criando leis de proteção ambiental (art. 24,VI Constituição Federal). É, também, dever de todos os entes da federação, conforme artigo 23, inciso VI da Constituição Federal, “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. Milaré explica:

[...] o meio ambiente em sua plenitude, como bem essencialmente difuso, como expressão da fragilidade do planeta Terra e como instituição viva de caráter transcendente a interesses particulares e localizados, necessita de uma tutela do estado, pois é referencial de direitos e deveres, se não dos seres irracionais, ao menos os seres racionais em relação ao seu encontro a aos demais elementos vivos que o povoam<sup>47</sup>.

Como se verifica, a atuação do Poder Público diante da obrigação de instituir normas de proteção ambiental, de fiscalizar e, conseqüentemente, aplicar sanções, tem como fim último a proteção ambiental. Em outras palavras, tais atividades se voltam a evitar dano ao meio ambiente.

---

<sup>45</sup> AIROLDI, Paulo Fernando. *Legitimidade das sanções administrativas ambientais e as inovações da nova lei federal*. In: Direito Ambiental em Evolução. Vladimir Passos de Freitas (org.). Curitiba: Juruá, 2002, 267 - “toda a vasta oferta e utilidade que os recursos naturais renováveis e o meio ambiente como um todo proporcionam, direta ou indiretamente, somando-se à preocupação iminente de preservação dos nossos recursos naturais, transcende o interesse privado e incide no mais vasto e superior interesse público”.

<sup>46</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado constitucional ecológico e democracia sustentada*. In: Direitos fundamentais sociais: estudo de Direito Constitucional, Internacional e comparado. Ingo Wolfgang Sarlet (org.). Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 497.

<sup>47</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005, p. 747.

Outro dispositivo constitucional destaca a proximidade da responsabilidade administrativa ambiental e o dano. Trata-se do § 3º do artigo 225: “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”.

Aqui não é diferente, a conduta que for lesiva ao meio ambiente deve sofrer sanção administrativa pertinente. Atividade lesiva é a que possui um efetivo e concreto potencial de dano. Embora não haja o pressuposto de dano para o ensejo da sanção administrativa, é o próprio dano que a norma infringida visa evitar. O fato de não ocorrer dano não exime o infrator da sanção. A sanção administrativa ambiental pode ser fundada no simples fato de ter colocado o meio ambiente indevidamente em risco.

Por isso, com base no princípio da precaução<sup>48</sup>, as normas ambientais têm como objetivo primeiro evitar até mesmo os riscos ao meio ambiente. Quando não for possível, por colisão entre valores constitucionais, busca-se uma conformação e coordenação entre os bens constitucionais de preservação ambiental e desenvolvimento, sendo certo que, nestas hipóteses, as normas ambientais são adequadas ao que se denomina *desenvolvimento sustentável*.

Como demonstrado, a repressão imposta pela sanção administrativa ambiental está intimamente ligada à noção de dano e lesão ao meio ambiente<sup>49</sup>. A importância da proteção do patrimônio natural traz à tona importantes reflexões sobre a culpabilidade. Verificamos que os valores presentes na responsabilidade civil se aproximam dos valores da responsabilidade administrativa ambiental<sup>50</sup>. Não pretendemos defender que o modelo civil de responsabilidade é aplicado ao modelo administrativo. Nem poderia ser assim, pois são ramos diversos com fundamentos e finalidades diversas. O que afirmamos é que valores da verificação da responsabilidade civil podem ser encontrados no modelo administrativo ambiental, não por analogia, mas por serem conteúdo da própria ordem normativa no que tange às sanções administrativas ambientais. Assim sendo, em algum

---

<sup>48</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 202 – o princípio da precaução (*Vorsorgeprinzip*) recebeu especial atenção na Alemanha, onde foi colocado como *ponto direcionador central do Direito Ambiental*, devendo ser visto como um princípio que antecede a prevenção, qual seja sua preocupação não é evitar o dano ambiental, senão porque, antes disso, pretende evitar os riscos ambientais”.

<sup>49</sup> O professor Marcelo Abelha Rodrigues discorre sobre a ampla ligação entre a responsabilidade ambiental administrativa, civil e penal e a reparação dos danos em sua obra, a que remetemos - *Elementos de direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 248-9.

<sup>50</sup> Compreendemos que a responsabilidade penal também visa proteção ambiental (art. 17. Lei 9605/98), no entanto, o regime penal é de maior rigidez legal e constitucional. Já o regime jurídico do ilícito administrativo não possui tal rigidez, exceto ao que for referente aos valores do Estado de Direito e ao princípio do Devido Processo Legal. Dessa feita, sendo o regime administrativo mais flexível, é capaz de receber variação de tratamento conforme o bem protegido. Por exemplo, pode-se afirmar que, no regime especial de sujeição, onde há certa flexibilidade ao Poder Público de punir seus funcionários infratores, as sanções são, em regra, mais rígidas que em caso de infração cometida por um particular sem relação especial com o Estado.

sentido, reflexões a respeito da culpabilidade que norteia responsabilidade civil podem se aplicar à responsabilidade administrativa.

#### 4.2. Regime jurídico ambiental constitucional e a necessidade de uma eficaz proteção ecológica

Édis Milaré ensina que

[...] a tutela administrativa do ambiente apresenta-se como uma forma especial e elevada de gestão ambiental com todas as peculiaridades que o caso requer, alicerçada em sólidos preceitos legais. Isso significa que ela difere do que é estabelecido no Direito Administrativo para outros tipos de tutela<sup>51</sup>.

Em nossa acepção, a tutela administrativa do ambiente é um capítulo da tutela administrativa em geral, porém concordamos com o autor que a responsabilidade ambiental possui características e valores peculiares, demandando estudos específicos. Não por menos é que a análise quanto à culpabilidade nas sanções administrativas ambientais é aqui feita em apartado.

Conforme assinalado no ponto anterior, o regime constitucional da responsabilidade administrativa ambiental impõe o máximo de efetividade das normas de proteção ao ambiente. A interpretação das normas administrativas ambientais deve ser carregada pelo valor constitucional que visa à proteção e manutenção do equilíbrio ecológico. Citamos a seguir três aspectos que impõem valores de proteção ambiental.

1) Primeiramente, devido à importância da proteção e preservação do meio ambiente, interesse difuso, destaca-se o princípio da prevenção. O fim de se evitar o dano se fundamenta no fato de ser o meio ambiente de difícil reparação. Não é por menos que a Constituição traz um forte e denso vetor valorativo em nome desse bem constitucional, qual seja, o equilíbrio ecológico.

2) Como corolário desse importante vetor constitucional, está também o dever genérico de todos os indivíduos agirem de forma a defender e preservar o meio ambiente. Esse dever, como princípio geral, carrega a valoração negativa à conduta indiferente a tal obrigação e, por conseguinte, repudia com mais veemência a conduta que, além de não defender, se apresenta de forma lesiva aos bens ambientais, dando causa à sanção. Canotilho, quanto à institucionalização dos direitos ecológicos, assinala:

Depois de uma certa euforia em torno do individualismo dos direitos fundamentais que, no nosso campo temático, se traduzia na insistência em prol da densificação de um direito fundamental ao ambiente, fala-se hoje em um comunitarismo ambiental ou de uma comunidade com responsabilidade ambiental assente na participação activa do cidadão na defesa e protecção do meio ambiente. Daqui até à insinuação de deveres fundamentais ecológicos vai um passo. Parece indiscutível que a tarefa 'defesa e

<sup>51</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005, p. 747.

proteção do ambiente’, ‘defesa e proteção do planeta terra’, ‘defesa e proteção das gerações futuras’, não pode nem deve ser apenas uma tarefa do Estado ou das entidades públicas. Em documentos recentes (‘Agenda 21’, ‘V Programa Comunitário de Acção Ambiental’) fala-se claramente de responsabilidade comum (‘shared responsibility’) e de dever de cooperação dos grupos e dos cidadãos na defesa do ambiente (cfr. Constituição Portuguesa, artigo 66)<sup>52</sup>.

Canotilho reconhece as dificuldades de se efetivar tais deveres por norma genérica. Portanto, como resultado de um dever geral, ele resume que a cada indivíduo cabe o seguinte mandamento: “age de forma a que os resultados da tua acção que usufrui dos bens ambientais não sejam destruidores destes bens por parte de outras pessoas da tua ou das gerações futuras”<sup>53</sup>.

Se é possível, com base no artigo 225 da Constituição, considerar que aquele que não cumpre o dever de proteção ao ambiente mereceria sanção, mais acertada ainda é a sanção ao que degrada ou põe em risco o ambiente, em total disparidade com o seu dever. Diante de dever de preservar, fica patente a necessidade de potencializar a afetividade das normas ambiental administrativas.

O princípio que impõe a todos o dever de proteger o equilíbrio ecológico estatuído no artigo 225 da Constituição Federal é de difícil densificação, seja pelo alto grau de generalidade, seja pelo fato de ter de ser equacionado com outros princípios e garantias constitucionais<sup>54</sup>. A eficácia da norma se destaca na proibição de conduta contrária ao vetor valorativo do princípio<sup>55</sup>. Sem negar que a lei possa criar deveres ao cidadão de proteger o equilíbrio ecológico e que a atuação administrativa deve atentar para tal vetor<sup>56</sup>, é certo que se pode extrair diretamente do *caput* do artigo 225 constitucional a proibição de o particular atuar de forma danosa ao equilíbrio ecológico.

<sup>52</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado constitucional ecológico e democracia sustentada*. In: Direitos fundamentais sociais: estudo de Direito Constitucional, Internacional e comparado. Ingo Wolfgang Sarlet (org.). Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 501.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> É o que ocorre, por exemplo, com o inciso II do artigo 5º constitucional. O dispositivo constitucional dá contornos do princípio da legalidade. Não pode o particular ser obrigado a fazer algo sem uma prescrição legal minimamente clara. Não pode o particular estar sujeito a prescrições demasiadamente genéricas sob pena de se retirar grande parte de sua eficácia e esvaziar o conteúdo da norma.

<sup>55</sup> Desde Vezio Crisafulli a eficácia das normas programáticas é pregada por muitos autores, sendo hoje praticamente unânime. Um dos efeitos mais claros produzidos pelas normas programáticas está relacionado à proibição de o destinatário da norma agir em sentido oposto, produzindo, conseqüentemente, direitos subjetivos aos demais. O professor Luís Roberto Barroso, quanto às normas programáticas, afirma que como efeito “atípico, elas invalidam determinados comportamentos que lhe sejam antagônicos. Nesse sentido, é possível dizer-se que existe um dever de abstenção ao qual corresponde um direito subjetivo de exigí-la”. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 117. Dentre outros efeitos, a professora Maria Helena Diniz assinala que normas programáticas “estabelecem direitos subjetivos por impedirem comportamentos antagônicos a ela”. *Normas constitucionais e seus efeitos*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 118. O professor José Afonso da Silva, a partir da conclusão que normas programáticas impedem que o legislador atue contrariamente aos seus valores, ensina que as normas programáticas geram ao menos direitos subjetivos aos particulares. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 178. Há outros diversos estudos que contemplam a existência de direitos subjetivos a partir de normas principiológicas programáticas. É certo que a norma principiológica que impõe a todos o dever de proteger o equilíbrio ecológico não é propriamente uma norma programática por não vincular (nesse sentido) o poder público. No entanto, entendemos que podem ser aplicadas as lições dos ilustres autores no presente princípio no que tange à eficácia e a produção de efeitos.

<sup>56</sup> “Praticar determinadas medidas que minimizem a poluição, a fim de ser permitido o início ou a continuação de determinada atividade, também é dever jurídico cujo desrespeito obrigará a atuação administrativa”<sup>56</sup>. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina urbanística da propriedade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 39.



3) Por fim, a responsabilidade ambiental visa a proteção de direito humano fundamental<sup>57</sup>, qual seja o de um meio ambiente equilibrado para esta e para as futuras gerações. Ora, por ser direito fundamental, possui aplicabilidade imediata de acordo com o § 1º do artigo 5º<sup>58</sup> da Constituição. Logo, as normas administrativas ambientais merecem a maior densidade possível<sup>59</sup>, inclusive quanto à sua coercibilidade.

Com base constitucional no princípio da prevenção, no dever de todo indivíduo de proteger o meio ambiente e no direito fundamental coletivo de manutenção de um meio ambiente saudável, fica patente a necessidade de se interpretar a responsabilidade administrativa ambiental de forma a dar a maior efetividade possível à proteção ambiental.

Para tanto, nos valem da lição de Marton que, embora referente à responsabilidade civil, tem ampla validade para a responsabilidade administrativa ambiental.

‘A prevenção é o primeiro princípio, não somente da repressão penal, mas também da repressão civil. Pena e reparação, profundamente diferentes na estrutura interna, são, sem embargo, meios iguais da mesma política legislativa; servem, como disse muito bem Von Liszt, em derradeira análise, ao mesmo fim social, a defesa da ordem jurídica, lutando contra a injustiça’. A culpa não é elemento indispensável da idéia de prevenção, que exige, contudo o laço de causalidade entre o dano e o responsável<sup>60</sup>.

Pela sistemática do regime da responsabilidade ambiental, não há motivo legal para se exigir a culpabilidade como pressuposto essencial à sanção administrativa ambiental, como tratado a seguir.

Primeiramente, entendemos que os valores decorrentes do Estado de Direito estão suficientemente protegidos na exigência de voluntariedade, assim como entendem Celso Antônio Bandeira de Mello, Régis Fernandes de Oliveira e Daniel Ferreira.

Apenas para efeito de argumentação, ainda que se compreenda que a culpabilidade seja proteção individual inerente à Constituição, há de se preponderar o princípio constitucional da prevenção, como a seguir analisado:

---

<sup>57</sup> TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 735 – Todo indivíduo tem direito, que é um direito fundamental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim institui a Constituição, e, embora não o faça no rol dos direitos individuais do art. 5º, mas sim no art. 225, não há dúvida de que se trata de um direito fundamental, a merecer um tratamento diferenciado do § 4º do art. 60 da Constituição. Na verdade, a Constituição abriu, pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, um capítulo próprio dedicado exclusivamente ao meio ambiente. Ao Poder público incumbe o dever de assegurar a efetividade desse direito”.

<sup>58</sup> “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

<sup>59</sup> STEINMETZ, Wilson. *A vinculação dos particulares a direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p.122 – “a partir desse enunciado constitucional, fundamenta-se a vinculação imediata ou direta dos poderes públicos – Legislativo, Executivo e Judiciário – aos direitos fundamentais e a eficácia imediata desses direitos no sentido, como argumentou Sarlet, de um mandamento de máxima eficácia possível”.

<sup>60</sup> MARTON, G. *Les fondements de la responsabilité civile*, Paris, 1938, p. 357 e 363 – apud José de Aguiar Dias. *Da responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 121.

1) pelo método de *ponderação de bens constitucionais* e pelo *princípio da razoabilidade*, a importância de se dar maior efetividade às normas ambientais cuja finalidade é a preservação de patrimônio coletivo (pertencente às presentes e futuras gerações) prevalece sobre a proteção a direito individual de sofrer pena se comprovada a sua culpabilidade (e não somente sua voluntariedade).

2) da mesma forma, aplicando o princípio da proporcionalidade, verifica-se que ambas as opções (mais efetividade às normas ambientais ou de proteção da culpabilidade) são *adequadas* ao seu fim, no entanto, pelo sub-princípio da *necessidade*, há de se verificar que a garantia de culpabilidade instauraria um óbice muito grande para a efetividade da norma ambiental pelo empecilho do ônus de prova da culpa (sentido amplo) recair sobre o agente administrativo, diminuindo substancialmente a efetividade da norma ambiental. Por outro lado, a exigência mínima da voluntariedade, embora diminua os meios de defesa do indivíduo, não interfere em sua esfera de previsibilidade e, portanto, de liberdade. Como se verifica, o óbice instaurado pela culpabilidade se destaca processualmente, evitando maior eficácia a normas materiais. Portanto, pela *proporcionalidade em sentido estrito*, a relação de benefício e prejuízo pela escolha da voluntariedade como elemento mínimo à verificação de responsabilidade administrativa ambiental se sobrepõe à escolha da culpabilidade.

Conclui-se, por fim, que pela sistemática constitucional a responsabilidade ambiental administrativa pode nascer independentemente da culpabilidade do agente, tendo como elemento psicológico mínimo a voluntariedade.

Entre os que abordam especificamente a culpabilidade na responsabilidade administrativa ambiental, encontramos a posição de Édis Milaré<sup>61</sup>, de Paulo Affonso Leme Machado<sup>62</sup> e Luís Carlos Silva de Moraes<sup>63</sup>. Todos se manifestam no sentido que se trata de responsabilidade objetiva, de forma que o primeiro busca sua fundamentação na Constituição, e os demais na Lei 9.605/98.

Destacamos que esse entendimento não afasta a possibilidade de norma ambiental exigir para determinados tipos infracionais o exame da culpabilidade. No entanto, a culpa não é pressuposto necessário para a aplicação de sanção administrativa ambiental, a menos que dispositivo legal expresse a preveja.

---

<sup>61</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005, p. 761 e 768 - “o elemento subjetivo não é pressuposto jurídico para a configuração da responsabilidade administrativa”.

<sup>62</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 308 - “das 10 sanções previstas no artigo 72 da Lei 9605/98 (inc. I a XI), somente a multa simples utilizará o critério da responsabilidade sem culpa ou objetiva, continuando a seguir o sistema da Lei 6.938/81, onde não há necessidade de serem aferidos o dolo e a negligência do infrator submetido ao processo”.

<sup>63</sup> MORAES, Luís Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 118.

Na ausência de norma a esse respeito, há de se considerar a responsabilidade administrativa ambiental como objetiva.

### 4.3. Responsabilidade administrativa ambiental objetiva

Celso Antônio Pacheco Fiorillo entende que a responsabilidade administrativa ambiental é objetiva com fundamento na teoria do risco. Ele explica:

Constituição (...) delimitou a responsabilidade objetiva como regra jurídica a ser seguida em face de qualquer violação aos bens ambientais fundada na denominada teoria do risco - teoria absolutamente adaptada à ordem econômica do capitalismo e às regras definidas pelos arts. 170 e seguintes da Carta Magna<sup>64</sup>.

Discordamos do autor no que tange ao fundamento da responsabilidade administrativa objetiva pela teoria do risco. Entendemos que teoria do risco não se confunde com responsabilidade objetiva. A teoria do risco fundamenta a responsabilidade do agente de conduta lícita (dentro do seu exercício regular de direito) a reparar danos patrimoniais. A responsabilidade objetiva, por sua vez, é a que nasce independentemente de culpa.

Ora, a teoria do risco refere-se a uma espécie de responsabilidade objetiva - aquela que nasce por ato lícito<sup>65</sup> (por exemplo, art. 927, parágrafo único CC). Porém, não há embargo para que nasça responsabilidade objetiva em decorrência de ato ilícito, basta que prescindida da análise da culpabilidade<sup>66</sup>.

No que tange à responsabilidade administrativa ambiental, não há de se falar em teoria do risco, porque a sanção administrativa, assim como qualquer sanção, pressupõe a ocorrência de ato ilícito. Não há de se falar em sanção para aquele que agiu dentro do exercício regular de seu direito.

A responsabilidade administrativa ambiental é objetiva por prescindir da verificação do elemento culpa, mas pressupõe conduta ilícita.

O professor Édis Milaré afirma o caráter peculiar da responsabilidade objetiva por infrações administrativas ambientais. Segundo ele, não há no âmbito da responsabilidade civil, uma responsabilidade objetiva que tenha como pressuposto um ato ilícito. Ele explica:

[..] a responsabilidade administrativa ambiental caracteriza-se por constituir um sistema *híbrido* entre a responsabilidade civil objetiva e a responsabilidade penal subjetiva: de

<sup>64</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 52.

<sup>65</sup> Importante destacar que, na prática, pode nascer responsabilidade objetiva por risco ainda que a conduta seja ilícita. No entanto, como tal atividade lícita já é de risco, não há necessidade de se comprovar ato ilícito nem culpa, de forma que basta a demonstração do risco.

<sup>66</sup> Tratamos do presente assunto em outro trabalho: *Responsabilidade extracontratual subjetiva e objetiva no Código Civil de 2002*". Revista de Direito Anhuera Educacional, 2006, vol. IX, n.º 11.

um lado, de acordo com a definição de infração inscrita no artigo 70 da Lei 9.605/98, a responsabilidade administrativa prescinde de culpa; de outro, porém, ao contrário da esfera civil, não dispensa a ilicitude da conduta para que seja ela tida como infracional, além de caracterizar-se pela pessoalidade decorrente de sua índole repressiva<sup>67</sup>.

Por tal motivo, o ilustrado professor entende que não se trata de responsabilidade objetiva pura e simples, visto decorrer de ato ilícito.

No entanto, discordamos do autor. Como já afirmado, entendemos que a responsabilidade é objetiva ou subjetiva pelo fato de depender ou não da verificação da culpabilidade para a sua instauração. Nessa seara, pouco importa se a responsabilidade decorre de ato ilícito ou lícito. Se há de se constatar culpabilidade, trata-se de responsabilidade subjetiva. Se prescindível, trata-se de responsabilidade objetiva. A ilicitude em nada interfere nessa classificação.

Ademais, não é exclusividade da responsabilidade administrativa ambiental prescindir de culpa e pressupor a ocorrência de ato ilícito. O mesmo ocorre no Código Civil em seu artigo 187<sup>68</sup> combinado com o artigo 927<sup>69</sup>. O abuso de direito é ato ilícito verificado objetivamente no regime civil<sup>70</sup>, dando ensejo à responsabilidade civil objetiva por ato ilícito.

Portanto, a responsabilidade ambiental administrativa é objetiva de forma plena. Será subjetiva em virtude de tipo específico que exija o exame da culpabilidade.

Superado o problema em âmbito constitucional, será analisado o regime administrativo ambiental em norma infraconstitucional.

A Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, regulou as sanções penais e administrativas por atos lesivos ao meio ambiente, isto é, regulou a primeira parte do § 3º do artigo 225 CF, sendo, portanto, o seu principal instrumento disciplinador. Ademais, em seu artigo 70, a União exerceu sua competência de editar normas gerais, nos termos do inciso VIII do artigo 24 da Constituição Federal.

A partir do artigo 70 da Lei, é regulada a responsabilidade administrativa ambiental. O próprio artigo 70 traz a regra geral, de forma a estruturar todo o sistema. Ele está assim disposto: “considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou

---

<sup>67</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005, p. 763.

<sup>68</sup> Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

<sup>69</sup> Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

<sup>70</sup> NERY JÚNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código Civil anotado e legislação extravagante*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 282 – “no ato abusivo, há violação da finalidade do direito, de seu espírito, violação esta aferível objetivamente, independentemente de dolo ou culpa (Alvino Lima, RF 166/25; Jornada I STJ 37). Distingue-se do ato ilícito do CC 186, porque neste se exige a culpa para que seja caracterizado. Ambos são ilícitos, mas com regimes jurídicos diferentes”.

Assunto tratado em nosso artigo: *Responsabilidade extracontratual subjetiva e objetiva no Código Civil de 2002*. Revista de Direito Anhuera Educacional, 2006, vol. IX, n.º 11.

omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

Não há no *caput* do artigo 70 qualquer menção genérica - ainda que implícita - de que a culpabilidade seja pressuposto da responsabilidade administrativa ambiental. Da mesma forma, não há menção em qualquer outra norma infraconstitucional de caráter geral que pudesse dar suporte à exigência de culpabilidade.

Dessa feita, na ausência de norma geral que estipule a culpabilidade como pressuposto necessário à responsabilidade administrativa ambiental, esta é, em regra, constatável objetivamente.

A única sanção que exige a verificação da culpabilidade é a multa simples, por haver menção expressa a seu respeito no § 3º, art. 72<sup>71</sup>. Nas demais, não há de se falar em culpabilidade, mas tão somente em voluntariedade.

## 5. CONCLUSÃO

Entendemos que a responsabilidade administrativa é objetiva, bastando que o ato infracional seja praticado com voluntariedade. No que tange à responsabilidade administrativa ambiental, diante: a) do princípio da prevenção; b) dos direitos fundamentais das presentes e futuras gerações a um equilibrado ecossistema e, por fim; c) do dever de cada indivíduo de proteger o meio ambiente; há de se prezar pela maior efetividade possível do sistema de preservação ambiental, de forma a não se justificar a exigência de culpabilidade na infração ambiental como regra geral, sendo suficiente a constatação da voluntariedade, o que foi devidamente regulado por meio do artigo 70 da Lei 9.605/1998.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR DIAS, José de. **Da responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

AIROLDI, Paulo Fernando. Legitimidade das sanções administrativas ambientais e as inovações da nova lei federal. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 2002.

ATALIBA, Geraldo de. Denúncia espontânea e exclusão da responsabilidade penal. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo: Malheiros Editores, n. 66, 1994.

---

<sup>71</sup> 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 embargos à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do ministério da Marinha.

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 20.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios Gerais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. 8.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado constitucional ecológico e democracia sustentada**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais: estudo de Direito Constitucional, Internacional e comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- DINIZ, Maria Helena. **Normas constitucionais e seus efeitos**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- ENGISCH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. Trad. J. Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1964.
- ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomas-Ramon. **Curso de Derecho Administrativo II**. Madrid: Thomson Civitas, 2004.
- FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas**. 1999. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- FIGUIEREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- FIORIO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FREIRE, William. **Direito Ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: AIDE Editora, 2000.
- HUNGRIA, Nelson. Ilícito administrativo e ilícito penal. **Revista de Direito Administrativo**. Seleção Histórica, 1945-1995.
- LUZ, Egberto Maia. **Direito Administrativo disciplinar - teoria e prática**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1977.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- MARQUES, José Frederico. **Tratado de Direito Penal**. v. II. Campinas: Bookseller, 1997.
- MEIRELLS, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 23a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e princípio da legalidade. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros, n. 30, 2000.
- MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- NERY JÚNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil anotado e legislação extravagante**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- OLIVEIRA, Olívia Ferreira da Luz. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. Tese de Doutorado em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1984.
- \_\_\_\_\_. **Servidores públicos**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo sancionador**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- PIMENTEL, Manoel Pedro. **Crimes de Mera Conduta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

- RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Ambiental**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- SEIFERT, Ronaldo Gerd. Responsabilidade extracontratual subjetiva e objetiva no Código Civil de 2002. **Revista de Direito**, Anhanguera Educacional, Valinhos, v. IX, n.11, 2006.
- SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Curso de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1962.
- SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Direito Ambiental constitucional**. 3.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- TELES, Ney Moura. **Direito Penal**. São Paulo: Atlas, 2001.
- VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

---

**Ronaldo Gerd Seifert**

Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas) em 2000. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas) em 2001. Crespo e Caires Advogados Associados.