

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E
SOCIOAMBIENTALISMO IV**

VIVIANE GRASSI

MARCIA ANDREA BÜHRING

ROGERIO BORBA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D598

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo IV[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Viviane Grassi, Marcia Andrea Bühring, Rogerio Borba – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-339-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO IV

Apresentação

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO IV

Por:

Marcia Andrea Bühring - PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Rogério Borba - Centro Universitário FACVEST / Centro Universitário Carioca

Viviane Grassi - Centro Universitário Facvest

A presente obra reúne estudos que refletem a pluralidade, a densidade analítica e a urgência das agendas contemporâneas relacionadas ao Direito Ambiental, ao Direito Climático e às interfaces com a proteção socioambiental no Brasil. Os trabalhos aqui reunidos oferecem diagnósticos rigorosos, análises críticas e propostas normativas capazes de dialogar com os desafios emergentes de uma era marcada pela intensificação da crise climática, pelo avanço da financeirização do campo, pelos riscos crescentes de desinformação e pela necessidade de novas rationalidades jurídicas orientadas pela justiça ambiental, pela ciência e pela participação democrática. A diversidade metodológica e temática, que transita da governança hídrica à transição energética, da tutela penal à gestão de riscos, da proteção da biodiversidade à responsabilização estatal, revela o compromisso dos autores em enfrentar questões estruturais com profundidade e responsabilidade científica.

Ao mesmo tempo, os textos demonstram a vitalidade do campo jurídico-ambiental brasileiro e reafirmam o papel imprescindível da pesquisa acadêmica em subsidiar políticas públicas, iluminar debates institucionais e fortalecer a proteção dos direitos fundamentais socioambientais. As análises sobre desastres climáticos, regularização fundiária, territórios tradicionais, agricultura familiar, atividades econômicas de alto impacto e governança da informação climática evidenciam a urgência de respostas integradas e multiescalares. Assim, este conjunto de trabalhos não apenas contribui para o aprimoramento do conhecimento, mas também inspira a construção de soluções justas, sustentáveis e alinhadas aos ODS e ao Estado Socioambiental de Direito. Que esta publicação possa fomentar novos diálogos e

fortalecer a atuação crítica, interdisciplinar e comprometida com a proteção do meio ambiente e das presentes e futuras gerações.

Artigos Apresentados:

1. A Espiral da Impunidade: por que a Fiscalização de Manaus Falha no Combate à Poluição Sonora? Do Licenciamento Fraudulento às Adegas – Análise de um Sistema Corrompido

Altiza Pereira de Souza; Isabela Feitosa Santana

As autoras analisam as dificuldades enfrentadas pela fiscalização ambiental no combate à poluição sonora em Manaus, identificando falhas institucionais e normativas que perpetuam a impunidade e ampliam os impactos socioambientais.

2. A Intervenção Judicial na Política Pública de Conservação da Biodiversidade a partir da Teoria do Decisionismo Jurídico: o Caso da Reserva Biológica do Tinguá

Victor Paulo Azevedo Valente da Silva

O autor examina, à luz da teoria do decisionismo jurídico de Carl Schmitt, os processos de politização do Judiciário em conflitos envolvendo políticas de conservação da biodiversidade, tomando como estudo de caso a Reserva Biológica do Tinguá, unidade federal do ICMBio com altos índices de judicialização.

3. A Legitimidade na Ação Civil Pública e a Garantia da Efetividade na Proteção Ambiental

Eduardo Pellin de Campos; Carlos Alberto Lunelli

Os autores discutem a importância da Ação Civil Pública como instrumento de judicialização ambiental e de ampliação da proteção ecológica, destacando que a preservação ambiental é um dever coletivo e fundamental para um futuro ecologicamente equilibrado.

4. A Lei 14.285/2021 e as APPs de Curso d'Água Urbano: um Olhar sob o Enfoque do Ecopragmatismo

Abelardo Franco Junior; Cirino Adofo Cabral Neto

Os autores analisam as alterações trazidas pela Lei nº 14.285/2021 no regime jurídico das APPs urbanas, discutindo sua compatibilidade com o direito ao meio ambiente equilibrado e os riscos decorrentes da ausência de regulamentação municipal.

5. A Responsabilidade Administrativa Subjetiva da Pessoa Jurídica pelo Dano Ambiental

Maria Alice Lopes Leda; Maria Gabriela Guimarães Maia; Juliana Oleques Pradebon

As autoras defendem que a responsabilidade administrativa ambiental das pessoas jurídicas deve ser subjetiva, em observância aos princípios da presunção de inocência e da intranscendência das penas, comparando-a às esferas civil e penal.

6. A Tutela de Direitos Trabalhistas no Contexto do Desastre Hidrológico do Rio Grande do Sul (2024)

Luciana Simionovski; Sandra Regina Martini; Fernanda Dalla Libera Damacen

As autoras analisam os impactos do desastre hidrológico de 2024 nas relações de trabalho no Rio Grande do Sul, a partir de dados judiciais, concluindo que a legislação vigente é insuficiente para proteger a dignidade e a continuidade laboral dos trabalhadores atingidos.

7. Autonomia Comunitária e Regulação Climática: a Lei nº 15.042/2024 e os Projetos de Carbono em Territórios Tradicionais

Jamylle Oliveira de Araújo; Luis Antonio Brito Monteiro de Souza

Os autores examinam criticamente a regulamentação de projetos de carbono em territórios de povos e comunidades tradicionais no Pará, refletindo sobre a necessidade de conciliar mitigação climática, justiça climática e autonomia comunitária.

8. Candiota em Transição: Desafios Legais, Sociais e Ambientais na Migração do Carvão para Energias Renováveis

Daiane Borowicc; Jaqueline Rodrigues Oliveira; Alice Dorneles Martins

As autoras discutem os desafios enfrentados por Candiota na substituição da matriz energética baseada no carvão mineral por fontes renováveis, defendendo que a transição depende de um processo orientado pela transição justa e pela diversificação econômica.

9. Crimes Ambientais e Agricultura Familiar: o Papel da Cooperação Jurídica Internacional

Gildasio Ramos dos Reis; Nivaldo dos Santos

Os autores investigam como crimes ambientais associados à expansão agropecuária afetam pequenos agricultores, analisando o papel da cooperação jurídica internacional na proteção ambiental e na defesa da agricultura familiar no Brasil e na América Latina.

10. Da Natureza Jurídica da Terra diante da Financeirização do Campo no Brasil

Marina Rocha Moreira; Eduardo Gonçalves Rocha

Os autores analisam a transformação da terra de elemento essencial à dignidade humana em mera mercadoria sujeita à especulação financeira, investigando como a financeirização do campo redefine sua natureza jurídica no Brasil contemporâneo.

11. Do Habitar Colonial à Injustiça Ambiental: o Racismo Ambiental e seu Impacto Social

Veneranda Gonçalves Neta; José Irivaldo A. O. Silva; Wisllene M. N. P. da Silva

Os autores discutem como a lógica colonial de “habitar” moldou relações de dominação racial, de gênero e religiosa, demonstrando como essas estruturas perpetuam desigualdades e injustiças ambientais na atualidade.

12. Fundamentos Econômicos da Proteção Ambiental

Gade Santos de Figueiró; Maria Carolina Rosa Gullo; Gustavo H. M. Voltolini

Os autores apresentam os fundamentos econômicos essenciais para políticas públicas ambientais eficazes, destacando a interdependência entre Direito, Economia e sustentabilidade diante da exaustão dos recursos naturais.

13. Governança Climática e Recursos Hídricos: a Capacidade Adaptativa dos Comitês de Bacia no Rio de Janeiro

Nicholas Arena Paliologo

O autor avalia a capacidade adaptativa dos CBHs do Rio de Janeiro frente às mudanças climáticas, analisando integração temática, gestão de riscos, projetos de resiliência hídrica e capacitação institucional.

14. Instrumentos da Política Urbana e Justiça Socioambiental: Regularização Fundiária como Estratégia de Adaptação Climática

Maria Fernanda Leal Maymone; Edson Ricardo Saleme

Os autores exploram como a regularização fundiária, prevista na Lei nº 13.465/2017, pode funcionar como estratégia de adaptação climática em territórios vulneráveis, diante da urbanização precária e das desigualdades socioambientais.

15. Meio Ambiente, Agronegócio e os Pilares ESG

Solange Teresinha Carvalho Pissolato

A autora discute o papel estratégico do agronegócio para a segurança alimentar e econômica, analisando seus desafios ESG e os riscos regulatórios, reputacionais e ambientais que afetam sua inserção nos mercados internacionais.

16. Natura Non Facit Saltus: o Direito Fundamental ao Meio Ambiente e a Responsabilidade do Estado na Era Climática

Felipe Nascimento Nunes; Bruno Paiva Bernardes

Os autores investigam a responsabilidade do Estado por danos decorrentes de desastres ambientais agravados pelas mudanças climáticas, destacando a obrigação estatal de assegurar o mínimo existencial no Estado Socioambiental de Direito.

17. O Rompimento da Barragem da Samarco e a (In)Justiça Ambiental

Luiz Filipe Santos Lima; Roberta Santos Lima Tomaz

Os autores analisam o conceito de justiça ambiental, sua evolução e sua aplicação a países em desenvolvimento, examinando o desastre da Barragem de Fundão como marco de desigualdades e violações socioambientais.

18. Os Efeitos da Transnacionalização do Crime Organizado na Amazônia e o Papel do Judiciário na Gestão da Macrocriminalidade

Ana Clara Chaves Marques; Augusto Martinez Perez Filho; Edmundo Alves de Oliveira

Os autores demonstram como o crime organizado se consolida na Amazônia por meio do narcotráfico, do narco-garimpo e da pecuária ilegal, analisando os impactos ambientais e sociais e discutindo o papel do Judiciário no enfrentamento da macrocriminalidade.

19. PPCerrado e Comunidades Tradicionais: Regularização Territorial como Política Climática

Fernanda da Silva Borges; Lara C. Pimentel de Oliveira

As autoras investigam os efeitos da regularização fundiária sobre desmatamento e fogo no Cerrado, avaliando a contribuição desse instrumento para mitigação climática na 4ª fase do PPCerrado.

20. Sustentabilidade e Agrotóxicos na Chapada do Apodi: Impactos Ambientais, Sociais e Econômicos

Renata Albuquerque Lima; Benedito de Brito Cardoso; Francisca C. P. Bezerra

Os autores analisam os impactos multidimensionais do uso de agrotóxicos na Chapada do Apodi, considerando as repercussões ambientais, sociais e econômicas para as comunidades de Limoeiro do Norte (CE).

21. Proposições para Integridade da Informação e Combate à Desinformação Climática

Norma Sueli Padilha; Aline Andrighetto

As autoras discutem como a desinformação climática mina ações de mitigação e adaptação, analisando sua difusão em redes sociais e propondo mecanismos de integridade da informação ambiental.

São Paulo, Novembro de 2025.

Marcia Andrea Bühring - PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Rogério Borba - Centro Universitário FACVEST / Centro Universitário Carioca

Viviane Grassi - Centro Universitário Facvest

A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA SUBJETIVA DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO PELO DANO AMBIENTAL

THE SUBJECTIVE ADMINISTRATIVE LIABILITY OF PRIVATE LEGAL ENTITIES FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE

Maria Alice Lopes Leda 1

Maria Gabriela Guimarães Maia 2

Juliana Oleques Pradebon 3

Resumo

Este artigo a responsabilidade administrativa da empresa privada por danos ambientais, defendendo que sua natureza deve ser subjetiva, em conformidade com os princípios constitucionais da presunção de inocência e da intranscendência das penas. O estudo parte de revisão doutrinária sobre as diferentes teorias de responsabilidade administrativa, destacando os contrastes entre a responsabilidade civil, penal e administrativa. Para tanto, foram examinados autores clássicos e contemporâneos do direito administrativo e ambiental, bem como a evolução da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, com ênfase nos julgados paradigmáticos REsp 1.251.697/PR e REsp 1.318.051/RJ. A análise evidencia que a aplicação da teoria subjetiva, inclusive às pessoas jurídicas, assegura maior coerência ao direito sancionador, aproximando-o das garantias penais e evitando ampliações arbitrárias da responsabilidade ambiental. Os resultados indicam que a efetividade dessa tese depende do fortalecimento dos instrumentos de fiscalização e da reorganização administrativa, de modo a permitir que o Estado cumpra sua função sancionatória sem violar direitos fundamentais. Conclui-se que a responsabilidade subjetiva representa a via mais adequada para equilibrar proteção ambiental e justiça sancionatória.

Palavras-chave: Responsabilidade administrativa, Dano ambiental, Culpabilidade, Empresa privada, Direito sancionador

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines the administrative liability of private companies for environmental damage, arguing that its nature should be subjective, in line with the constitutional principles of the presumption of innocence and the non-transferability of penalties. The study is based

¹ Advogada. Procuradora do Estado do Amapá. Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa-IDP.

² Advogada. Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa-IDP.

³ Advogada. Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa-IDP.

on a doctrinal review of different theories of administrative liability, highlighting the contrasts among civil, criminal, and administrative responsibility. To this end, both classical and contemporary authors in administrative and environmental law were analyzed, as well as the jurisprudential developments of the Superior Court of Justice (STJ), with emphasis on the landmark cases REsp 1.251.697/PR and REsp 1.318.051/RJ. The analysis demonstrates that the application of the subjective theory, including to legal entities, ensures greater coherence within the sanctioning system by aligning it with criminal law guarantees and avoiding arbitrary expansions of environmental liability. The findings indicate that the effectiveness of this approach depends on strengthening enforcement mechanisms and reorganizing administrative structures, enabling the State to exercise its sanctioning role without infringing fundamental rights. It is concluded that subjective liability represents the most appropriate path to balance environmental protection with fairness in administrative sanctions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative liability, Environmental damage, Culpability, Private company, Sanctioning law

Introdução

O presente artigo tem o objetivo de demonstrar que a aplicação da teoria da responsabilidade administrativa subjetiva da empresa privada é a que mais se harmoniza com os princípios constitucionais e legais, especialmente a presunção de inocência e o dever coletivo de proteção do meio ambiente. Para tanto, buscou-se analisar como as teorias sobre a responsabilidade administrativa evoluíram no decorrer dos anos, com especial atenção àquelas que tratam do dano ambiental, bem como à construção jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça – STJ, em cuja Corte a tese da responsabilidade subjetiva já se encontra consolidada.

A discussão não é meramente técnica, mas envolve um dilema de fundo: de um lado, a necessidade de assegurar a tutela efetiva do meio ambiente; de outro, a obrigação de respeitar os limites do direito sancionador e as garantias fundamentais do administrado. A solução, portanto, não parece residir na mitigação da culpabilidade, mas sim na reorganização administrativa e no fortalecimento dos instrumentos de fiscalização e apuração da responsabilidade.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter teórico, desenvolvida a partir de revisão bibliográfica de autores clássicos e contemporâneos do direito administrativo e ambiental, além da análise de precedentes paradigmáticos do STJ. A relevância do estudo está em evidenciar que a responsabilização subjetiva, ao contrário de fragilizar a proteção ambiental, confere maior legitimidade à atuação sancionatória estatal e contribui para equilibrar a efetividade da tutela ambiental com as garantias constitucionais.

Este artigo estrutura-se da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se a contextualização doutrinária; em seguida, analisa-se a evolução jurisprudencial; posteriormente, discutem-se os aspectos práticos da responsabilidade administrativa subjetiva da empresa privada em matéria ambiental; e, por fim, são expostas as considerações finais.

1 Contextualização doutrinária

A proteção jurídica do meio ambiente no Brasil é assegurada por um sistema integrado de responsabilidades, que se manifesta nos âmbitos civil, penal e administrativo. Em cada uma dessas esferas, a sanção desempenha uma função distinta: enquanto a responsabilidade civil busca primordialmente a reparação do dano causado, a responsabilidade penal volta-se à punição do infrator pela prática de conduta tipificada como crime. Nesses dois campos, não há maiores controvérsias: a responsabilidade civil ambiental é objetiva, nos termos do art. 14,

§1º, da Lei nº 6.938/1981, e a responsabilidade penal é, necessariamente, subjetiva, em consonância com o art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal.

Já no âmbito administrativo, a discussão permanece aberta. Embora a legislação ambiental, especialmente a Lei nº 9.605/1998, estabeleça parâmetros para a aplicação de sanções administrativas, a doutrina e a jurisprudência não alcançaram uniformidade quanto à natureza da responsabilidade: se deveria seguir a lógica civil, adotando a objetividade, ou se deveria aproximar-se da lógica penal, exigindo a comprovação de culpa. Esse campo ainda em consolidação é justamente o que confere relevância ao debate contemporâneo sobre a responsabilidade administrativa ambiental.

De forma geral, a doutrina sempre foi bastante conservadora ao analisar a responsabilidade administrativa e sua natureza jurídica. Nessa temática, as teorias administrativistas mais consolidadas, como a de Meireles (2016), defendem a responsabilidade objetiva, de forma geral, na seara administrativa, bastando apenas a voluntariedade, ou seja, o “animus”, a liberdade de opção pelo comportamento correto ou incorreto.

A responsabilidade administrativa objetiva, nesse sentido, é aquela em que não se exige a comprovação de dolo ou culpa do agente para a aplicação de sanção, bastando a comprovação da conduta (ação ou omissão) que viola a norma administrativa e o nexo entre essa conduta e a infração ambiental. Ou seja, a Administração Pública pode aplicar a penalidade independentemente da análise do elemento subjetivo.

No âmbito mais específico do direito ambiental a discussão doutrinária tende pelo mesmo caminho nos ensinamentos de Paciornik (2007) e Machado (2016). Isso porque se considera que o art. 70 da Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, entende como infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. Logo, a culpa é excepcional, trazida ao bojo da discussão somente em casos já previamente definidos pela legislação.

Em sentido oposto à corrente objetiva, consolidou-se, com maior consonância ao ordenamento jurídico constitucional e aos princípios estruturantes do direito sancionador, a defesa da responsabilidade administrativa subjetiva na seara ambiental. Para essa corrente, não é possível aplicar sanções sem a verificação de dolo ou culpa, uma vez que a culpabilidade constitui garantia constitucional implícita no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, que assegura o contraditório e a ampla defesa em processos judiciais e administrativos.

Estudiosos como Justen Filho (2018), Munhoz de Mello (2007) e Rita Borges Franco (2019) defendem que a responsabilização administrativa, por integrar o campo sancionatório, deve seguir a lógica penal, em que a culpabilidade é pressuposto inafastável da punição. Nesse sentido, a responsabilidade administrativa ambiental de natureza subjetiva exige a verificação de dois elementos fundamentais: (i) a demonstração de que a conduta decorreu da vontade do agente; e (ii) a comprovação do elemento subjetivo — dolo ou culpa — que vincule o comportamento ao resultado ilícito.

Assim, a adoção da teoria subjetiva fortalece o caráter garantista do direito administrativo sancionador, ao exigir a verificação de culpa como condição para a imposição de sanções. Com isso, afasta-se a responsabilização objetiva, que permite a punição sem a apuração do elemento subjetivo, e reforça-se a legitimidade do poder punitivo estatal, na medida em que este passa a atuar em conformidade com as garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da presunção de inocência.

Apesar da controvérsia doutrinária, foi no campo jurisprudencial que se consolidou a aplicação da responsabilidade administrativa ambiental de natureza subjetiva, alcançando não apenas as pessoas físicas, mas também as pessoas jurídicas. A evolução desse entendimento pode ser observada em precedentes paradigmáticos do Superior Tribunal de Justiça, em especial o REsp 1.251.697/PR, julgado em 2012, e o REsp 1.318.051/RJ, decidido em 2019. Ambos os casos, ainda que em contextos distintos, reforçaram a exigência de demonstração do elemento subjetivo e do nexo causal entre a conduta e o dano ambiental como pressupostos para a imposição de sanções administrativas.

2 A evolução jurisprudencial

O estudo da jurisprudência representa etapa essencial na compreensão do Direito, uma vez que a interpretação e a aplicação das normas jurídicas pelos tribunais superiores orientam não apenas os casos concretos, mas também a atuação da Administração Pública e a produção legislativa. No campo do direito administrativo sancionador ambiental, a análise jurisprudencial assume especial relevância diante da ausência de consenso doutrinário sobre a natureza da responsabilidade administrativa.

Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça desempenhou papel central na definição de parâmetros para a responsabilização de pessoas físicas e jurídicas por infrações ambientais. Entre os julgados mais representativos, destacam-se o REsp 1.251.697/PR (2012), que estabeleceu a exigência de comprovação de culpa para a imposição de sanções administrativas a pessoas físicas, e o REsp 1.318.051/RJ (2019), que ampliou essa orientação

à esfera empresarial. A análise desses precedentes permite compreender como se consolidou a tese da responsabilidade subjetiva e quais desafios ela impõe à efetividade da proteção ambiental.

O REsp nº 1.251.697/PR constitui marco paradigmático na afirmação da responsabilidade administrativa subjetiva em matéria ambiental. Julgado em 2012 pelo Superior Tribunal de Justiça, sob a relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, o caso discutia a possibilidade de cobrar multa ambiental de herdeiro por infração cometida pelo antigo proprietário do imóvel rural.

O Tribunal afastou essa interpretação, destacando que, diferentemente da responsabilidade civil ambiental — de natureza objetiva e propter rem —, a responsabilidade administrativa exige a demonstração de conduta própria do infrator, acompanhada do elemento subjetivo e do nexo causal entre ação e dano. Com base no princípio da intranscendência das penas (art. 5º, XLV, CF), o STJ assentou que sanções administrativas não podem ultrapassar a esfera do real transgressor. A ementa do julgado, transcrita a seguir, evidencia de modo claro esses fundamentos:

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

1. Trata-se, na origem, de embargos à execução fiscal ajuizado pelo ora recorrente por figurar no polo passivo de feito executivo levado a cabo pelo Ibama para cobrar multa aplicada por infração ambiental.[...]
5. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação propter rem, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos. Foi essa a jurisprudência invocada pela origem para manter a decisão agravada.
6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental.
7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental.
8. Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inciso XLV, CR/1988), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o direito sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai.
9. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.
10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, segundo o qual “[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas, frise-se, a multa], é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afeta-dos por sua atividade”.

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

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

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

15. Recurso especial provido

Especificamente, a decisão foi proferida em sede de recurso especial interposto por particular contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), no âmbito de execução fiscal ajuizada para cobrança de multa ambiental. A controvérsia residia no fato de que a penalidade havia sido aplicada em razão de desmatamento realizado por antigo proprietário do imóvel, antes mesmo de sua aquisição pelo recorrente. A instância de origem, ao manter a cobrança, fundamentou-se na lógica da responsabilidade civil ambiental objetiva, atribuindo-lhe caráter solidário e propter rem. Assim, considerou-se suficiente a mera condição de atual proprietário da área para legitimar sua inclusão no polo passivo da execução, independentemente de qualquer demonstração de participação na conduta infracional.

Em síntese, o raciocínio adotado pelo juízo de origem partiu da premissa de que as obrigações ambientais, por sua natureza difusa e coletiva, aderem ao bem e se transmitem automaticamente ao adquirente, entendimento que desconsiderava a autonomia da esfera administrativa em relação à civil. Nesse cenário, a imputação da multa ao recorrente implicava responsabilização automática, sem a verificação de dolo ou culpa, em aparente afronta ao princípio constitucional da intranscendência das penas (art. 5º, XLV, CF). Foi justamente essa interpretação que o Superior Tribunal de Justiça veio a reverter, estabelecendo a necessidade de distinguir a responsabilidade civil objetiva da responsabilidade administrativa subjetiva em matéria ambiental.

Assim, o relator do recurso, em divergência ao entendimento da instância de origem, ressaltou que a responsabilidade civil ambiental não pode ser confundida com a responsabilidade administrativa, pois possuem fundamentos, finalidades e regimes jurídicos distintos. Enquanto a primeira é de natureza objetiva e tem como escopo assegurar a reparação integral do dano, independentemente da comprovação de culpa, a segunda integra o

campo do direito sancionador e, por isso, exige a demonstração do elemento subjetivo e do nexo causal entre a conduta do agente e o resultado ilícito.

Mais que uma distinção conceitual, o acórdão enfatizou que a própria Lei nº 6.938/1981 confere tratamento diferenciado às duas esferas. No art. 14, § 1º, ao empregar o termo “poluidor”, o legislador estabeleceu a responsabilidade civil objetiva e propter rem, de caráter reparatório. Já no caput do mesmo artigo, a utilização da expressão “transgressores” remete à esfera administrativa, limitando a aplicação de sanções àqueles que efetivamente descumpriam a norma ambiental. Aqui, não se trata do dever de indenizar, mas da imposição de uma penalidade, que somente pode recair sobre o autor da infração.

Essa interpretação conduz à aplicação direta do princípio da intranscendência das penas, previsto no art. 5º, XLV, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual nenhuma sanção pode ultrapassar a pessoa do infrator. O Superior Tribunal de Justiça, ao adotar tal raciocínio, reforçou a ideia de que as multas administrativas não podem ser exigidas de terceiros que não tenham dado causa à infração, sob pena de violação às garantias fundamentais próprias do direito sancionador.

A distinção entre as esferas de responsabilidade civil e administrativa reflete também no regime prescricional aplicável à pretensão de reparação de danos ambientais. No âmbito civil, prevalece a lógica da imprescritibilidade, fundada no caráter difuso e intergeracional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 999 de repercussão geral, fixou a tese de que “é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental”, consolidando o entendimento de que o dever de reparar persiste indefinidamente, como corolário do princípio da vedação ao retrocesso ecológico.

Em contrapartida, na esfera administrativa, vigora a regra da prescrição quinquenal, em conformidade com a Lei nº 9.873/1999, que estabelece o prazo de cinco anos para a Administração Pública exercer sua pretensão punitiva, contado da prática do ato ilícito ou, no caso de infrações de caráter permanente, do dia em que cessar a conduta lesiva. Esse regime busca equilibrar a necessidade de eficiência estatal com a proteção do administrado contra a insegurança jurídica decorrente da perpetuação de processos sancionatórios.

Nota-se, assim, que enquanto a responsabilidade civil ambiental se orienta pela lógica da reparação integral e contínua, independentemente do decurso do tempo, a responsabilidade administrativa se submete a limites temporais próprios do direito sancionador, reafirmando sua natureza subjetiva e aproximando-a da disciplina do direito penal.

No que se refere às pessoas físicas, o julgamento do REsp nº 1.251.697/PR (2012) inaugurou o movimento que consolidou a aplicação da responsabilidade administrativa subjetiva no direito ambiental, ao invocar os preceitos do direito sancionador e aproximá-lo da lógica penal, distinguindo-o nitidamente da responsabilidade civil. A controvérsia, contudo, permanecia aberta quanto à imputação de sanções às pessoas jurídicas privadas, tema que passou a ser enfrentado de modo decisivo apenas em 2019, com o julgamento do REsp nº 1.318.051/RJ.

Nesse caso, discutia-se a validade de auto de infração ambiental lavrado em razão de derramamento de óleo diesel após descarrilamento ferroviário. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro havia reconhecido a responsabilidade objetiva da empresa proprietária da carga, sob o argumento de que o risco da atividade bastaria para caracterizar o nexo causal. Ao apreciar o recurso, entretanto, o STJ reafirmou a orientação já fixada em 2012, enfatizando que, na esfera administrativa, não se admite responsabilização automática, sendo imprescindível a demonstração da conduta imputável ao agente, do elemento subjetivo e do nexo causal.

A ementa do acórdão, transcrita a seguir, explicita esses fundamentos e evidencia a consolidação da tese da responsabilidade subjetiva também em relação às pessoas jurídicas.

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.

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

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

3. Ocorre que, conforme assentado pela Segunda Turma no julgamento do REsp 1.251.697/PR, de minha 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. (STJ - EREsp: 1318051 RJ 2012/0070152-3, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 08/05/2019, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 12/06/2019 RSTJ vol. 254 p. 168)

Em concreto, o REsp nº 1.318.051/RJ, julgado em 2019 pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, representa um marco na consolidação da responsabilidade administrativa subjetiva no âmbito ambiental, especialmente em relação às pessoas jurídicas privadas. O caso teve origem em auto de infração ambiental lavrado contra empresa de transporte ferroviário em razão de descarrilamento que resultou no derramamento de óleo diesel. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro havia confirmado a multa, entendendo que a atividade desempenhada pela empresa, por seu risco intrínseco, seria suficiente para caracterizar o nexo causal, dispensando a apuração de culpa.

O STJ, entretanto, reformou a decisão e reafirmou a distinção entre responsabilidade civil e administrativa. Ressaltou que, embora a reparação civil do dano ambiental seja objetiva, de caráter solidário e propter rem, a aplicação de sanções administrativas não pode prescindir da demonstração de conduta imputável ao agente, acompanhada do respectivo elemento subjetivo (dolo ou culpa) e do nexo causal. Pela primeira vez, a Corte aplicou expressamente essa lógica às empresas privadas, afastando a possibilidade de responsabilização automática baseada apenas no risco da atividade.

A peculiaridade do julgado está justamente na expansão da tese subjetiva à pessoa jurídica, o que impõe à Administração Pública um ônus probatório mais rigoroso, exigindo investigação efetiva da autoria e da culpabilidade antes da imposição de penalidades. Tal orientação reforça as garantias constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e da intranscendência das penas (art. 5º, XLV, CF), conferindo maior legitimidade ao exercício do poder sancionador. Por outro lado, o entendimento também tem sido objeto de críticas na doutrina ambientalista, que aponta o risco de enfraquecimento da tutela ambiental diante da dificuldade prática de comprovar a culpa em acidentes de grande porte.

Entretanto, observa-se que o surgimento de novos paradigmas no Direito costuma ser acompanhado de resistências, dúvidas e desconfianças, fruto da natural dificuldade em prever todas as consequências práticas de sua adoção. Essa reação é inerente ao processo de evolução jurídica, em que a consolidação de novas teses exige o enfrentamento de tradições arraigadas e a superação de inseguranças institucionais. Ainda assim, o debate que se estabelece, longe de ser um obstáculo, representa terreno fértil para a construção de soluções mais equilibradas e legítimas.

Assim, não se pode ignorar que a aplicação da responsabilidade administrativa subjetiva às pessoas jurídicas confere maior racionalidade ao sistema sancionador, pois direciona a punição àqueles que efetivamente deram causa à infração, afastando a responsabilização automática de terceiros. Essa perspectiva prestigia os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da presunção de inocência, ao mesmo tempo em que preserva a integridade do direito ambiental, uma vez que a sanção continua a incidir sobre os agentes comprovadamente responsáveis pela violação.

3 O mito do conflito principiológico: direito sancionador e direito ambiental

Como bem deixa assentada a maioria da doutrina mais recente e o desenho jurisprudencial dos Tribunais Superiores, em sede administrativa, a responsabilidade ambiental deve ser subjetiva, inclusive no que se refere à pessoa jurídica. O instituto da culpabilidade decorre de disposições constitucionais e se apresentam como balizas fundamentais para o Direito Sancionador, com a finalidade precípua de proteger contra a arbitrariedade.

Milaré (2020) também defende a o afastamento da responsabilidade objetiva na seara administrativa e explica:

Sobremais, é certo que a proximidade do direito penal com o direito administrativo sancionador conduz à aplicação também para este dos princípios norteadores daquele. E como é cediço, um dos princípios centrais do direito penal é o da culpabilidade, segundo o qual só será penalizado quem tiver laborado com dolo ou culpa, sendo impensável se falar em responsabilidade penal objetiva como regra. Sim, porque a culpabilidade do agente é que dá o tom da sua responsabilidade, o que significa dizer que, nas infrações administrativas, o elemento moral vem estereotipado tanto no dolo como na culpa.

A responsabilidade subjetiva no âmbito administrativo revela-se plenamente defensável quando se comprehende que sua origem repousa no mesmo fundamento que dá suporte a todas as formas de punição inseridas no direito sancionador. Em essência, a sanção jurídica constitui a consequência imediata da violação de uma norma, decorrente de ato omissivo ou comissivo incompatível com a moldura normativa previamente estabelecida. Sob essa perspectiva, sanções administrativas e penais apresentam identidade ontológica: ambas visam à punição do infrator e encontram sua legitimidade na demonstração da autoria e da culpabilidade.

O reconhecimento dessa matriz comum permite enfrentar de forma mais consistente os argumentos contrários à adoção da teoria subjetiva na responsabilidade administrativa ambiental. Afinal, se o poder de punir do Estado é uno, diferenciando-se apenas quanto à forma de aplicação e ao regime jurídico de cada esfera, não há razões de justiça que sustentem

a ampliação da responsabilidade para além da verificação da culpa. Admitir o contrário significaria legitimar a imposição de sanções sem a devida aferição da vontade ou negligência do agente, o que comprometeria não apenas a coerência do sistema sancionador, mas também as garantias constitucionais que o limitam.

Quer-se dizer que, se o que a punição busca é encontrar o agente responsável e assim puni-lo, nada há mais que ser feito a não ser o suficiente para que o critério de justiça seja então aplicado. Fazer com que as gotas de responsabilidade respinguem em todos que direta ou indiretamente participaram da cadeia ambiental, sem a averiguação de quem de fato tenha dado causa ao dano, é ferir a intranscendência das penas: permite que aquele agente inocente (físico ou jurídico) seja punido; enquanto aquele que é culpado (físico ou jurídico) tenha sua responsabilidade injustamente repartida.

É necessário assentar que, embora o dano ambiental cause impactos intangíveis, espalhando-se por toda a sociedade, o fato não pode ser utilizado como autorização tácita para a responsabilização livre e genérica dos atores da cadeira ambiental. A natureza de direito difuso que envolve o direito ambiental deve ser utilizado para, na mesma medida em que se verifica que um dano alcança toda a coletividade, também a envolva para a persecução dos responsáveis de fato pelo dano, conferindo maior chancela de legitimidade ao Poder Pública nessa apuração.

Não se sustenta a objeção de que a adoção da responsabilidade subjetiva representaria um desestímulo à atuação persecutória do Estado, em razão da necessidade de comprovar a culpa lato sensu na conduta do infrator. É verdade que órgãos como o Ministério Público, a Polícia e os demais setores de fiscalização ambiental enfrentam limitações estruturais relevantes, o que dificulta a plena eficácia de suas atribuições. Contudo, essa carência institucional não pode ser convertida em fundamento para relativizar garantias constitucionais nem para legitimar a imposição de sanções desvinculadas da verificação da culpabilidade.

A Administração Pública não pode se refugiar no argumento de sua própria insuficiência; ao contrário, deve assumir o protagonismo que lhe é constitucionalmente atribuído na proteção ambiental. O reconhecimento da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa deve servir como ponto de partida para a reformulação de políticas públicas, de modo a reconfigurar e fortalecer o aparato estatal. Apenas com estruturas institucionais mais robustas, dotadas de capacidade investigativa e fiscalizatória adequada, será possível atender à crescente e complexa demanda por responsabilização administrativa em matéria ambiental, sem abrir mão das garantias fundamentais que limitam o exercício do poder punitivo.

Alguns doutrinadores têm buscado atenuar a rigidez da responsabilidade objetiva propondo modelos intermediários, como a chamada responsabilidade administrativa subjetiva mitigada, sugerida por Milaré (2020) como alternativa para conferir maior efetividade aos processos de responsabilização ambiental. Tal proposta, contudo, não enfrenta adequadamente o dilema jurídico, pois, em essência, implica a inversão do ônus da prova, transformando a presunção de inocência em verdadeira presunção de culpabilidade, a ser afastada apenas mediante demonstração em contrário pelo administrado. Essa lógica subverte garantias constitucionais fundamentais e prolonga um espaço de incerteza jurídica que legitima a prática de arbitrariedades pelo Poder Público, em contradição com a função garantista do direito administrativo sancionador.

A solução para a efetiva responsabilização ambiental não reside na ampliação indiscriminada do poder punitivo estatal, mas na instrumentalização adequada da Administração Pública. Sendo a sanção administrativa concebida e aplicada pelo próprio Poder Público, é imprescindível que este disponha de meios técnicos, humanos e estruturais suficientes para cumprir sua função legal de apurar a responsabilidade com rigor e legitimidade.

O desafio, portanto, não está em flexibilizar garantias ou adotar modelos de responsabilização objetiva, mas em assegurar a estrita efetivação do direito sancionador, mediante um aparato estatal robusto e eficiente, capaz de investigar, individualizar condutas e comprovar a culpa do infrator. Somente com esse fortalecimento institucional será possível compatibilizar a proteção ambiental com o respeito às garantias constitucionais do administrado, consolidando um sistema sancionador mais justo e eficaz.

É inegável que a atuação do Estado de maneira mais participativa, prestadora e organizada interfere de forma decisiva nos espaços de interesse coletivo, repercutindo diretamente na produção normativa e na própria evolução do Direito Administrativo. Por essa razão, não lhe é dado restringir-se à mera criação de normas. Mais do que legislar, cabe-lhe construir um cenário de aplicação factível, dotado de instrumentos que permitam a fiscalização efetiva, a normatização clara de condutas e a avaliação contínua dos resultados. Uma norma sem condições materiais de observância pouco contribui para a efetividade da tutela ambiental, convertendo-se em letra morta ou em espaço para arbitrariedades. Assim, a Administração Pública deve assumir o dever de estruturar mecanismos institucionais que garantam a aplicação justa e eficiente da legislação, assegurando que o exercício do poder sancionador seja acompanhado de transparência, coerência e legitimidade.

É necessário reconhecer que a sociedade contemporânea apresenta desafios distintos daqueles do passado, o que impõe ao Estado uma revisão de seu papel frente ao ordenamento jurídico. Como observa Nonino (2017), em meio às crises atuais, a Administração Pública encontra-se paradoxalmente “enfraquecida”, sendo compelida a reavaliar sua missão, reestruturar seus instrumentos e adotar novas formas de articulação, já que não mais se admite a neutralidade ou a indiferença típicas do antigo poder de império:

No meio dessa crise, o Estado passa a ter que se reavaliar e focalizar suas preocupações em algumas questões fundamentais de Direito Administrativo, especialmente no que se refere à reestruturação do Estado, sua missão e seus instrumentais, pela simples razão de a Administração Pública se ver, paradoxalmente, “enfraquecida”, demandando novas formas de articulação. É que não mais se pode admitir, com neutralidade ou indiferença a figura do *poder de império* do Estado e da Administração Pública.

A construção de um novo Direito Administrativo contemporâneo tem sido apontada por diversos estudiosos como requisito indispensável para que a atuação estatal se mostre adequada às complexas demandas sociais e ambientais do presente. Como observa Mendonça (2014), a verdadeira mudança de paradigmas não se resume à superação retórica de conceitos tradicionais, mas se manifesta em uma transformação metodológica profunda: a substituição de um modelo excessivamente juristocêntrico, abstrato e dogmático por outro de caráter empírico, interdisciplinar e voltado à efetividade.

Esse novo estilo de pensar o Direito Administrativo exige que a Administração Pública abandone a postura de mera editora de normas e assuma a responsabilidade de construir cenários de aplicação concretos, passíveis de fiscalização, monitoramento e avaliação. Não basta multiplicar comandos legais sem a correspondente estrutura de observância; é imprescindível que o Estado desenvolva instrumentos institucionais robustos que tornem as regras ambientais aplicáveis na prática. Essa exigência metodológica está em harmonia com a defesa da responsabilidade administrativa subjetiva, pois apenas uma Administração instrumentalizada, dotada de meios de investigação e capacidade técnica, é capaz de comprovar a conduta, o nexo causal e a culpa do agente antes da imposição da sanção.

Assim, a proposta de instrumentalizar a Administração Pública para enfrentar os desafios da responsabilização ambiental não é apenas uma demanda de eficiência administrativa; trata-se de expressão direta dessa virada paradigmática do Direito Administrativo contemporâneo. O Estado contemporâneo não pode se limitar ao antigo poder de império, que pressupunha súditos passivos diante de sua vontade normativa. Ao contrário, deve se reconhecer em constante processo de reconfiguração, estruturando mecanismos que

tornem possível aplicar sanções de forma proporcional, transparente e em consonância com os princípios constitucionais.

Em última análise, a defesa da responsabilidade subjetiva no campo ambiental está em consonância com a lógica de um Direito Administrativo renovado: um direito que deixa de lado a retórica da onipotência normativa e se volta para a construção de institucionalidade efetiva, capaz de harmonizar a proteção ambiental com a preservação das garantias fundamentais. A responsabilidade ambiental administrativa, nesse contexto, torna-se um espaço privilegiado para demonstrar como o novo paradigma pode contribuir para um Estado mais justo, eficiente e legitimado perante a sociedade.

Diante desse cenário, impõe-se reconhecer que o Direito Administrativo contemporâneo não pode permanecer estático diante das novas demandas sociais e ambientais. É preciso que se reconfigure para adotar práticas condizentes com um Estado participativo, transparente e eficiente, atribuindo à Administração Pública instrumentos concretos para a persecução da responsabilidade administrativa subjetiva ambiental.

Tal repositionamento não apenas fortalece a tutela do meio ambiente, como também reafirma a centralidade das garantias constitucionais, ao direcionar a sanção apenas àqueles efetivamente responsáveis pela infração. Nesse contexto, os administrados deixam de ocupar uma posição de sujeição passiva em face do poder estatal, para assumir a condição de cidadãos ativos, corresponsáveis pela proteção do bem ambiental e participantes da construção de políticas públicas mais legítimas e eficazes.

Considerações finais

O presente artigo partiu da constatação de que a responsabilidade administrativa ambiental permanece como um dos temas mais controversos do direito sancionador, especialmente quanto à sua natureza objetiva ou subjetiva. A introdução delineou o dilema entre a tutela efetiva do meio ambiente e a preservação das garantias constitucionais dos administrados, destacando que a verdadeira solução não está na mitigação da culpabilidade, mas na reorganização administrativa e no fortalecimento dos mecanismos de apuração. Assim, demonstrou-se que a responsabilização subjetiva não fragiliza a proteção ambiental, mas, ao contrário, lhe confere maior legitimidade.

No plano doutrinário, evidenciou-se que a responsabilidade civil ambiental é de natureza objetiva e a penal é necessariamente subjetiva, ao passo que a responsabilidade administrativa foi, por muito tempo, alvo de divergências. Embora parcela da doutrina tenha defendido a responsabilidade objetiva também na esfera administrativa, em razão da

literalidade da Lei nº 9.605/1998 e da função protetiva do meio ambiente, consolidou-se gradativamente a corrente que sustenta a necessidade de dolo ou culpa como pressupostos indispensáveis à imposição de sanções administrativas. Esse entendimento está em consonância com os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da intranscendência das penas, fundamentos que impedem a aplicação automática de penalidades sem a devida apuração da conduta do agente.

A análise da evolução jurisprudencial revelou o papel central do Superior Tribunal de Justiça na consolidação da responsabilidade administrativa subjetiva ambiental. O REsp nº 1.251.697/PR (2012) foi paradigmático ao afirmar que sanções administrativas não se confundem com a reparação civil, exigindo demonstração de autoria e culpabilidade, inclusive em relação às pessoas físicas.

Posteriormente, o REsp nº 1.318.051/RJ (2019) estendeu esse entendimento às pessoas jurídicas privadas, ao afirmar que, na esfera administrativa, não basta o risco da atividade: é indispensável a comprovação de dolo ou culpa. Esses precedentes reforçaram a distinção entre as esferas civil e administrativa, aproximando esta última do direito penal e conferindo maior segurança jurídica ao administrado.

A discussão principiológica demonstrou que a adoção da responsabilidade subjetiva não deve ser vista como um entrave à efetividade da tutela ambiental, mas como condição para a legitimação do poder sancionador estatal. Tentativas de soluções intermediárias, como a responsabilidade subjetiva mitigada, revelam-se insuficientes, pois invertem o ônus da prova e vulneram garantias fundamentais.

O verdadeiro desafio não reside em ampliar o poder punitivo, mas em fortalecer o aparato estatal, dotando-o de meios técnicos e institucionais que permitam apurar adequadamente a conduta e a culpa dos infratores. Dessa forma, evita-se a responsabilização indiscriminada e assegura-se que as sanções recaiam apenas sobre aqueles que efetivamente deram causa ao dano ambiental.

Por fim, conclui-se que a consolidação da responsabilidade administrativa subjetiva em matéria ambiental está em sintonia com um novo paradigma do Direito Administrativo contemporâneo. Mais do que editar normas, cabe ao Estado construir cenários de aplicação factíveis, munidos de instrumentos de fiscalização, monitoramento e avaliação. A instrumentalização da Administração Pública, em bases participativas, transparentes e eficientes, é o caminho para compatibilizar a proteção ambiental com o respeito às garantias constitucionais. Assim, a responsabilidade subjetiva não apenas fortalece a legitimidade do

sistema sancionador, mas também projeta um modelo de governança ambiental mais justo, eficaz e coerente com os desafios de uma sociedade democrática.

Referências

ANTUÑA, Rodrigo Teixeira. Análise do acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp 1251697/PR – incidência do princípio da intranscendência da pena em caso de multa por desmatamento. *Revista DPU*, Brasília, DF, n. 52, jul./ago. 2013. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2287/1182>. Acesso em: jul. 2024.

ANTUÑA, Rodrigo Teixeira. Impossibilidade de reparação civil do dano ambiental por processo administrativo. *Consultor Jurídico (ConJur)*, São Paulo, 07 maio 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-07/impossibilidade-de-reparacao-civil-do-dano-ambiental-por-processo-administrativo/>. Acesso em: jul. 2024.

BERTONCINI, Mateus; GEISER, Tamara Cristiane. Análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o meio ambiente e a culpa na responsabilidade administrativa por dano ambiental pela empresa privada. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*, [s.l.], v. 6, n. 2, jul./dez. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.251.697/PR. Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 17 abr. 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 abr. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.318.051/RJ. Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 8 maio 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 12 jun. 2019.

FRANCO, Rita Maria Borges. Considerações sobre a responsabilidade administrativa ambiental por área contaminada à luz do regramento paulista. In: MARQUES, Letícia Yumi; ZAPATER, Tiago C. V. (orgs.). *Prática do direito ambiental na defesa dos interesses de empresas privadas*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 265, n. 2, p. 95-127, maio/ago. 2014.

MILARÉ, Édis. A subjetividade da responsabilidade administrativa ambiental. *Migalhas*, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/328436/a-subjetividade-da-responsabilidade-administrativa-ambiental>. Acesso em: jul. 2024.

NONINO, M. E.; FERREIRA, D. O recrudescimento do Direito Administrativo Sancionador na sociedade de riscos. *Percorso*, Curitiba, v. 2, 2017. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/>. Acesso em: jul. 2024.

PACIORKIK, Joel Ilan. Tutela administrativa das águas. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). *Águas: aspectos jurídicos e ambientais*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.