

# DA RESPONSABILIDADE DO MENOR DE IDADE PELA PRÁTICA DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

## *RESPONSIBILITY OF A MINOR FOR ADMINISTRATIVE ENVIRONMENTAL VIOLATION*

*Karla Virgínia Bezerra Caribé*

*Procuradora Federal em exercício no Ibama.*

*Pós-graduada em Direito Processual Civil e em Direito Público*

SUMÁRIO: 1 Das Considerações Iniciais; 2 Do Poder de Polícia ambiental e da responsabilização administrativa daqueles que cometem infrações administrativas; 3 Da inimputabilidade penal do menor de 18 anos; 4 Da responsabilidade administrativa do menor por condutas lesivas ao meio ambiente; 5 Da possível repercussão da responsabilidade administrativa em responsabilidade civil. Do devido processo legal administrativo; 6 Das considerações finais; Referências.

**RESUMO:** Tema controvertido em Direito Ambiental, os limites da responsabilidade do menor em razão da prática de conduta descrita como infração administrativa merece estudo jurídico pormenorizado, a partir da necessária distinção entre as esferas de responsabilização penal, civil e administrativa. Não há que se confundir inimputabilidade com irresponsabilidade, motivo pelo qual as consequências advindas da ação ou omissão ilícitas devem se fazer sentir por aquele que, de fato, praticou a infração ambiental. Da mesma forma, a responsabilidade civil dos pais pelos filhos menores não pode ser utilizado como fundamento válido para imputar àqueles o auto de infração ambiental, deixando-se de penalizar o menor, com a aplicação de sanções administrativas legalmente previstas. A autuação há de ser feito em nome daquele que praticou o ato ilícito, sendo irrelevante, para tanto, a idade do responsável pela conduta ambientalmente reprovável.

**PALAVRAS-CHAVE:** Infração Ambiental. Responsabilidade administrativa do menor de idade. Distinção das instâncias de responsabilização penal, civil e administrativa.

**ABSTRACT:** Controversial topic in Environmental Law, the responsibility limits of a minor due to conducts described as administrative environmental violations deserve detailed legal study, starting from the necessary distinction between the spheres of criminal, civil and administrative liability. There is no confusion between criminal incapacity and irresponsibility, which is why legal consequences of an unlawful act or omission must be felt by those minors who actually committed environmental violations. Likewise, the liability of parents for their minor children cannot be used as a valid basis for imputing them the environmental breach notification, leaving out minors unpunished with administrative legal sanctions. This notification must be done in the name of the person who committed the tort, being irrelevant the age of the responsible for the environmentally reprehensible conduct.

**KEYWORDS:** Environmental Violation. Administrative responsibility of a minor. Distinction between the instances of criminal, civil and administrative liability.

## **1 DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O objeto da controvérsia instalada diz respeito à responsabilização administrativa daquele que, sendo menor de idade, comete uma infração ambiental.

Parece intuitivo o entendimento que sustenta serem as crianças e os adolescentes irresponsáveis pelas condutas que praticam, como se os mesmos tivessem, injustificadamente, protegidos das consequências advindas da prática de atos ilícitos, degradadores do meio ambiente.

Tal pensamento, contudo, não se sustenta. Neste breve estudo, pretende-se analisar, sob o ponto de vista jurídico, as regras de responsabilidade, a ponto de se enxergar a distinção entre imputabilidade penal e responsabilidade, seja ela penal, civil ou administrativa.

A análise das normativas aplicáveis e do sistema legal em vigor permitem aplicar àquele que comete uma infração ambiental as sanções administrativas previstas, concretizando os efeitos pedagógicos da pena e imputando-a a quem lhe fez por merecer.

## **2 DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL E DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAQUELES QUE COMETEM INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS**

O conceito de menor de idade tem assento legal. Segundo o Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990 (Convenção sobre os Direitos da Criança), criança é todo o ser humano menor de dezoito anos de idade. Anteriormente ao citado Decreto, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), em seu artigo 2º, distinguia criança de adolescente, estabelecendo a idade máxima de doze anos de idade incompletos para as crianças e, entre doze e dezoito anos, para os adolescentes.

Adotada a conceituação legal de menor de idade, cumpre destacar as esferas de responsabilidade que podem atingir todo e qualquer indivíduo, iniciando-se o estudo pela pertinente análise jurídica do poder de polícia ambiental e da correlata responsabilidade administrativa daquele que pratica atividades lesivas ao meio ambiente.

O poder de polícia ambiental é conferido ao Estado por força do dispositivo constitucional inscrito no artigo 225, § 3º, da Constituição da República.

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

[...]

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

Em face do dispositivo constitucional transcrito, depreende-se que as condutas lesivas ao meio ambiente poderão acarretar ao infrator uma tríplice responsabilização. É que, caso também tipificado como crime, a ação ou omissão lesiva ao meio ambiente deverá gerar penalização a ser aplicada, necessariamente, pelo Poder Judiciário, em âmbito penal. Soma-se a isso a imposição de sanções, em instância administrativa, e o dever de reparar os danos ambientais, acaso configurados, em âmbito civil.

Nas palavras do renomado doutrinador Édis Milaré:

O poder de polícia ambiental, em favor do Estado, definido como incumbência pelo art. 225 da Carta Magna, e a ser exercido em função dos requisitos de ação tutelar, é decorrência lógica e direta da competência para o exercício da tutela administrativa do ambiente. O poder de polícia administrativa é prerrogativa do Poder Público, particularmente do Executivo, e é dotado dos atributos da discricionariedade, da autoexecutoriedade e da coercibilidade, inerentes aos atos administrativos<sup>1</sup>.

Com vistas a concretizar o poder de polícia ambiental, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, prevê no seu capítulo VI, as infrações administrativas, considerando-as “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. Regulamentando a Lei, o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, dispõe sobre as condutas infracionais, descrevendo-as e prevendo a aplicação de sanções ao responsável pelas ações e omissões ali previstas.

1 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 1132.

Diante disso, não se pode confundir a responsabilização administrativa, objeto do poder de polícia ambiental e prevista na Constituição Federal, na Lei nº 9.605/1998, e no decreto nº 6.514/2008, com as conseqüências penais, possivelmente advindas da mesma conduta. De igual forma, também é distinto da responsabilização administrativa o dever cível de reparar os danos ambientais causados. As esferas de responsabilidade são independentes e se sujeitam a regimes jurídicos próprios, com normas e princípios diversamente aplicados.

A questão da tríplice responsabilidade é bem compreendida por José Afonso da Silva, para quem:

A violação de um preceito normativo pode dar origem a sanções de diversas naturezas, e a cada uma corresponde um tipo de responsabilidade civil, administrativa ou penal, conforme seus objetivos peculiares e, em conseqüência, as sanções diferem entre si. A responsabilidade administrativa é decorrência de infração a regimentos administrativos, sujeitando-se o infrator a sanções de cunho administrativo, qual seja: advertência, multa simples, interdição de atividade etc<sup>2</sup>.

### 3 DA INIMPUTABILIDADE PENAL DO MENOR DE 18 ANOS

Inicialmente, é preciso reconhecer a distinção existente entre imputabilidade e responsabilidade. O primeiro termo é comumente utilizado em âmbito penal, para qualificar a ação de imputar a alguém as penas previstas, em lei, para um determinado crime.

Assim, tanto o Código Penal (art. 27 do Decreto-Lei nº 2.848, de 08 de dezembro de 1940), como a Constituição Federal vigente (art. 228), estabelecem que são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

Aos menores, portanto, que cometerem crime, não serão imputadas as penas previstas no Código Penal, mas ser-lhe-ão aplicadas as medidas sócio-educativas descritas na legislação especial, leia-se, no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90). Isso não quer dizer que o menor será irresponsável pelos atos que praticar, pois “inimputabilidade penal” não significa “irresponsabilidade penal”.

---

2 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 180.

Com efeito, responsabilidade provém do latim *respondere*, que representa a necessidade de se responsabilizar alguém por seus próprios atos. Conceitualmente, é a imposição legal ou moral de reparar ou satisfazer qualquer dano ou perda. A responsabilização, conforme Rui Stocco:

É a situação de quem, tendo em vista uma norma qualquer, se vê exposto às conseqüências desagradáveis decorrentes dessa violação, traduzidas em medidas que a autoridade encarregada de zelar pela observação do preceito lhe imponha, providências essas que podem, ou não, estarem previstas<sup>3</sup>.

Vislumbra-se que a responsabilidade jurídica se divide em civil, administrativa e penal. Esta pressupõe a defesa do interesse público, aplicando penas com o objetivo de inibir a prática de crimes e de restabelecer um equilíbrio social desfeito. A responsabilidade civil, por sua vez, pressupõe a defesa de interesses privados, garantindo à sociedade reparação à violação do seu direito.

Por sua vez, a responsabilidade administrativa decorre da prática de qualquer espécie de infração administrativa. A razão pela qual a lei qualifica certos comportamentos como infrações administrativas, e prevê sanções para quem nelas incorra, é a de desestimular a prática daquelas condutas censuradas ou constranger o cumprimento das obrigatórias. Assim, o objetivo da composição das figuras infracionais e da correlata penalização é intimidar eventuais infratores, para que não pratiquem os comportamentos proibidos ou para induzir os administrados a atuarem na conformidade de regra que lhes demanda comportamento positivo. Logo, quando uma sanção é aplicada, o que se pretende com isto é tanto despertar em quem a sofreu um estímulo para que não reincida, quanto cumprir uma função exemplar na sociedade<sup>4</sup>.

Da tríplice responsabilização, pode-se extrair que os menores possuem regras específicas para a imputação de penas (sanção penal), o que, mesmo nessa seara, não significa a irresponsabilidade por seus atos<sup>5</sup>.

---

3 STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 118.

4 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 807.

5 ARAUJO, Julyver Modesto de. *A responsabilidade de menor de idade pelo cometimento de infrações ambientais*. Disponível em: <<http://www.ceatnet.com.br/modules/smartsection/item.php?itemid=71>> Acesso em 22 de set. 2011.

#### 4 DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DO MENOR POR CON-DUTAS LESIVAS AO MEIO AMBIENTE

Como visto, a Lei nº 9.605/98, devidamente regulamentada pelo Decreto nº 6.514/08, prevê a responsabilidade administrativa do infrator ambiental, fixando determinadas obrigações e proibições à sociedade, com vistas à defesa do meio ambiente. Nenhuma relação direta existe entre a responsabilidade administrativa e as responsabilidades penal e civil, já que os fundamentos das obrigações, embora possam estar relacionados a um mesmo fato comum, comumente não se identificam.

Conforme analisado alhures, a responsabilidade administrativa se fundamenta no poder de polícia, inerente à Administração pública. No que tange à imposição de sanções administrativas por infrações ambientais, atuam os órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, na forma prevista na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Conceituando as infrações ambientais, dispõe a Lei nº 9.605/98:

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

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

A Instrução Normativa Ibama nº 14, de 15 de maio de 2009, regulamenta que:

Art. 23 O Auto de Infração e Termos Próprios serão lavrados em formulário específico, por agente designado para a função de fiscalizar, devidamente identificado por nome, matrícula funcional e portaria de designação, contendo descrição clara e inequívoca da irregularidade imputada, dos dispositivos legais violados, das sanções indicadas, inclusive valor da multa, bem como, *qualificação precisa do atuado com nome e quando houver, endereço completo, endereço eletrônico, CPF ou CNPJ.*  
§ 1º Não possuindo o atuado registro junto ao Cadastro Nacional

*de Pessoas Físicas, deve ser indicada a filiação e data de nascimento. § 2º O auto de infração deverá ser lavrado para cada pessoa que tenha participado da prática da infração, individualizadamente, sendo-lhes imputadas as sanções, na medida da sua culpabilidade.*

Das normas transcritas, tem-se que o autuado é aquele que participou da prática da infração, ou seja, que tenha externado conduta, comissiva ou omissiva, lesiva ao meio ambiente. MELLO, ao tratar do sujeito infrator, explica que:

Tanto podem ser sujeitos da infração administrativa e do dever de responder por elas pessoas físicas como pessoas jurídicas, sejam de Direito Privado, sejam de Direito Público. *O menor também pode se incluir em tais situações.* Assim, caso desatenda aos regulamentos de uma biblioteca pública, incorrendo na figura infracional de retenção de livro além do período permitido, sofrerá suspensão, como qualquer outro<sup>6</sup>.

Sendo o menor responsável pelos atos por ele praticados, não haveria razão para lavratura de auto de infração em nome de pessoa que não tenha participação, ainda que indireta, na prática da infração.

Dessa forma, os genitores do menor não podem ser indicados como autuados, se não restou descrita qualquer conduta deles, seja comissiva, seja omissiva, referente à prática de infração ambiental. Se há uma solidariedade de responsabilização civil entre o menor e o seu responsável legal, isso não se confunde com a solidariedade no cometimento da infração ambiental, segundo o qual respondem pelo ilícito todos aqueles que, de alguma forma, concorrem para a sua prática.

Assim, os genitores ou responsáveis legais pela criança ou adolescente infrator só deverão ser autuados se restar descrita pelo Órgão ambiental alguma conduta deles que tenha concorrido, ainda que indiretamente, pela prática da infração.

Não existindo tal elemento na apuração da infração, caberá ser autuado aquele que, verdadeiramente, tenha praticado a conduta infracional, ainda que se trate de pessoa menor de 18 (dezoito) anos. Nesse mesmo sentido, conclui Édis Milaré:

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 807.



A conduta pode ser imputada à pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que tenha concorrido, por ação ou omissão, para a prática da infração. *É certo, portanto, que a responsabilização administrativa, ao contrário do que ocorre na esfera civil e analogicamente ao que se dá em âmbito penal (igualmente de índole repressiva), é absolutamente pessoal, não podendo o órgão administrativo punir uma pessoa pelo evento danoso causado por outra.*

[...]

Solução diversa se terá em sede de responsabilidade civil, na qual o sucessor por força do regime especial da responsabilidade objetiva sob a modalidade do risco integral, será parte legítima para figurar no pólo passivo de eventual ação civil pública que venha a ser proposta visando à recuperação do dano ambiental, respondendo solidariamente com o poluidor direto<sup>7</sup>.

Diante da pessoalidade da responsabilidade administrativa, o atuado, na esfera do Direito Ambiental repressivo, há de ser, independente de idade, aquele que, efetivamente, cometeu a conduta infracional, devendo o mesmo ser responsabilizado por seus atos. Não há, inclusive, qualquer impedimento de ordem prática ou legal para aplicação ao menor de sanções previstas na legislação ambiental, como, por exemplo, a advertência ou a apreensão do instrumento por ele utilizado na infração.

Ocorre que há uma diferença substancial entre a figura do infrator e a do seu responsável subsidiário, nos casos de inexistência de plena capacidade civil. O infrator é o sujeito que pratica a infração e que, de regra, suportará a sanção. Contudo, poderá existir, de acordo com a situação legal do infrator, alguém que responderá, nos limites da lei, pelos prejuízos por ele causados.

Em face de tal possibilidade, há imposições legais, a serem observadas na instrução do processo administrativo, para que a responsabilização administrativa do infrator ganhe efeitos cíveis e possa ser imposta ao responsável legal do atuado.

---

<sup>7</sup> MILARÉ, Édís, op. cit., p. 1150.

## 5 DA POSSÍVEL REPERCUSSÃO DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA EM RESPONSABILIDADE CIVIL. DO DEVIDO PROCESSO LEGAL ADMINISTRATIVO

De todas as sanções aplicáveis àquele que comete infração ambiental, a imposição de pagamento de multa, em valor a ser arbitrado pelo órgão ambiental, é a mais comumente prevista. Tem-se, então, que a responsabilidade administrativa acaba implicando na responsabilidade civil pelo pagamento da multa, situação em que deverão ser aplicadas, no processo de constituição do débito e cobrança da dívida, as disposições do Código Civil, concernentes à incapacidade civil e a responsabilidade dos pais, tutores e curadores.

Nesse sentido, estabelece o Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002):

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:  
I - os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia;

II - o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições;

[...]

Assim, as dívidas civis dos menores serão suportadas por seus pais ou responsáveis, sendo o incapaz subsidiariamente responsável, segundo previsão expressa no Código Civil:

Art. 928. O incapaz responde pelos prejuízos que causar, se as pessoas por ele responsáveis não tiverem obrigação de fazê-lo ou não dispuserem de meios suficientes.

Parágrafo único. A indenização prevista neste artigo, que deverá ser equitativa, não terá lugar se privar do necessário o incapaz ou as pessoas que dele dependem.

Diante disso, confirmada o auto de infração e surgindo a obrigação de pagamento da multa imposta ao autuado, ele, juntamente com o seu representante legal, deverão ser notificados para efetuarem a quitação em âmbito administrativo. Contudo, não havendo o pagamento

voluntário, o órgão ambiental fiscalizador deverá adotar as medidas judiciais cabíveis e os procedimentos prévios a essa cobrança.

Para resguardar todo o procedimento administrativo e garantir a legalidade e o cumprimento dos direitos do contraditório e da ampla defesa daqueles que poderão suportar as consequências patrimoniais da infração, entende-se imprescindível a notificação conjunta do menor e do seu responsável legal, em todas as fases do processo. Para concretizar tal orientação, o fiscal autuante deverá preencher, no formulário do auto de infração, o campo “filiação”, indicando os genitores do autuado.

Em seguida, recomenda-se que cópia do formulário preenchido seja concomitante entregue ou enviado ao autuado e aos seus responsáveis legais, para que, querendo, eles também possam se manifestar nos autos administrativos, juntamente com o menor ou em substituição a ele.

Tal procedimento garantirá a eficácia, em face dos responsáveis legais do infrator, do título executivo, a ser constituído ao final do processo, bem como da futura ação de execução fiscal em nome dos responsáveis.

Apenas um auto de infração deve ser lavrado, e em nome daquele que efetivamente praticou a conduta infracional. Os responsáveis legais deverão ser indicados no mesmo formulário do auto, sendo a elas também oportunizada manifestação em toda a instrução processual, mediante notificações.

Com tal procedimento, restarão respeitadas as garantias referentes ao devido processo legal, e viabilizada a imposição de pagamento da multa pelos responsáveis legais do menor, seja em âmbito administrativo, seja judicialmente.

## **6 DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A lavratura de auto de infração ambiental deve se dar em nome daquele que efetivamente praticou a conduta infracional, sendo irrelevante a idade do autuado, para fins de responsabilização administrativa pelos atos praticados em detrimento do meio ambiente.

O Direito Ambiental, na sua seara sancionadora, deve se reger pelas diretrizes do direito punitivo, não permitindo a transferência do sancionamento àquele que nenhuma responsabilidade teve pela prática infracional.

Não há que se confundir a imputabilidade penal do menor pelos crimes praticados com a irresponsabilidade resultante dos seus atos. De igual forma, é preciso diferenciar o processo de punir e de fazer valer o conteúdo pedagógico das penas com o eventual deslocamento da responsabilidade civil pelo pagamento de uma quantia em dinheiro, resultante de aplicação de multa administrativa.

Cumpre afastar o pensamento intuitivo de que ao menor de idade não pode se aplicar qualquer espécie de sanção. Os objetivos sociais, pedagógicos e inibitórios das penas recomendam que as consequências dos atos indevidos praticados se façam sentir por aquele diretamente responsável pela infração ambiental, o que não afasta possível responsabilidade subsidiária de terceiro pelos efeitos civis da sanção aplicada ou pelo dever de repar eventual dano ambiental configurado.

Eis a visão que mais se coaduna com a defesa do meio ambiente e com a necessidade de inibir, reprovar, e penalizar o verdadeiro responsável pela ato ilícito, seja ele comissivo ou omissivo, de degradação ambiental.

## 7 REFERÊNCIAS

ARAUJO, Julyver Modesto de. *A responsabilidade de menor de idade pelo cometimento de infrações ambientais*. Disponível em: <<http://www.ceatnet.com.br/modules/smartsection/item.php?itemid=71>>. Acesso em: 22 de set. 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

STOCCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: RT, 2004.