

Cadernos Jurídicos

Ano 24 - Número 65 - Janeiro/Março de 2023

Direito Ambiental



Escola Paulista da Magistratura
São Paulo, 2023

Ignorância da lei e sanções ambientais: algumas reflexões sob o prisma de uma análise econômica e moral do Direito

*Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho*¹
Juiz de Direito no estado de São Paulo

*Marina Dubois Fava*²
Juíza de Direito no estado de São Paulo

Sumário: Introdução. 1. Presunção de conhecimento das normas jurídicas: justificativa do instituto à luz da Teoria Geral do Direito. 2. Presunção de conhecimento das normas jurídicas e Direito Administrativo Ambiental Sancionador: problematização sob uma perspectiva econômica e moral. 3. Por uma releitura da presunção de conhecimento das normas jurídicas à vista da noção de culpabilidade como pressuposto para aplicação da sanção. 4. Perspectivas à luz da noção da derrotabilidade de normas jurídicas? 5. Casos concretos. Conclusão. Referências bibliográficas.

Introdução

“Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”. Nestes termos o artigo 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro³, o Decreto-lei nº 4.657/1942, expressa em nosso ordenamento jurídico uma espécie de “regra de fechamento”, sem a qual seria difícil imaginar o funcionamento adequado de um sistema de normas próprio a um Estado de Direito como aquele em que vivemos.

Com o passar dos séculos, viu-se por todo o ocidente diversos países adotarem fórmulas vocacionadas à contenção do abuso do exercício do poder pelos governantes em detrimento dos governados, dentre as quais destaca-se o conhecido princípio da legalidade, pelo qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (artigo 5, II da Constituição de 1988⁴) (FERREIRA FILHO, 1984, pp. 24 e ss., pp. 29 e ss.).

Se para obrigar o particular ao que quer que seja o Estado necessariamente precisa aprovar uma lei no seu Parlamento, seu agir na delimitação das esferas de liberdade e propriedade individual deve se pautar exclusivamente na habilitação que tal tipo de ato normativo lhe confere, do que se extrai a célebre construção doutrinária acerca do

1 Formado em Direito pela Universidade de São Paulo (2003). Mestre (2013) e Doutor (2017) em Direito do Estado pela mesma instituição. Atualmente é professor de cursos de pós-graduação na Escola Paulista da Magistratura e da graduação da Faculdade de Direito de São Bernardo. <https://orcid.org/0000-0002-7091-7258>.

2 Formada em Direito pela Universidade de São Paulo (2005). Mestre em Direito Empresarial pela mesma instituição (2010) e pela London School of Economics (2012). Possui mais de nove anos de experiência na iniciativa privada, com foco em Direito Bancário e Societário, atuou como promotora de Justiça no Paraná. <https://orcid.org/0000-0002-7812-1596>.

3 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

4 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

significado do mesmo princípio da legalidade, só que agora sob a perspectiva da Administração Pública: “a Administração só pode fazer aquilo que a lei expressamente determine ou autorize” (MEIRELLES, 1991, p. 78)⁵.

Não sendo esse espaço o adequado para discutirmos em que medida é realmente factível esperarmos da lei parlamentar autorização expressa para todo e qualquer agir administrativo⁶, sobretudo no que se refere a atuações do Estado não diretamente relacionadas à restrição de direitos individuais, a noção de “Estado de Direito” exige que, para imposição de encargos à coletividade, os agentes públicos atuem com amparo em lei (FERREIRA FILHO, 1984, pp. 27 e ss.; CHEVALLIER, 2010, pp. 18-19; p. 69; RANIERI, 2013, p. 202; MEDAUAR, 2017, pp. 115 e ss., p. 166), ainda que em sentido amplo⁷.

A contraface dessa garantia conferida aos cidadãos é que estes devam, como membros de uma sociedade, buscar se manter informados quanto à legislação vigente em dado território, já que a singela possibilidade de se alegar sua ignorância como argumento para o seu não cumprimento intuitivamente minaria toda a capacidade esperada das formas jurídicas para oferecer previsibilidade e segurança nas interações humanas, elementos indispensáveis para a colaboração intersubjetiva exigida em razão da interdependência social (DALLARI, 2013, pp. 99 e ss.).

Nesse contexto, como vimos, a lei é peremptória: cabe ao cidadão conhecer a lei, já que seus termos são inexoráveis, aplicáveis a todos, sem distinção.

Será?

No presente estudo vamos problematizar esse axioma, questionando se seria legítima alguma modulação na sua aplicação na seara do Direito Ambiental, certamente uma das mais complexas em termos de produção normativa em nosso país, especialmente em razão da competência conferida a todos os entes da Federação para legislar a respeito⁸, acompanhada de intensa competência regulamentar a cargo dos respectivos Poderes Executivos na mesma seara.

A fim de cumprir nosso objetivo, será feita revisão bibliográfica e utilizado o método hipotético dedutivo, em argumentação própria de uma visão do Direito como pensamento tecnológico voltado à decidibilidade de conflitos (FERRAZ JR, 2014, pp. 109 e ss.).

Iniciaremos nosso percurso pelo enquadramento do que podemos chamar de “presunção de conhecimento das normas jurídicas” sob uma perspectiva da Teoria Geral do Direito.

5 “Com efeito, se o homem está obrigado exclusivamente a fazer o que a lei lhe impõe, se ele não está obrigado a fazer o que ela não lhe impõe, se todas as suas obrigações hão de ter como fonte a lei, o próprio Estado não lhe pode reclamar o que não é previsto em lei. O Executivo não lhe pode exigir uma conduta que já não esteja definida em lei, o Judiciário não lhe pode impor uma sanção que já não esteja definida em lei, o próprio Legislativo (que não declara sozinho a lei) não lhe pode nada prescrever senão por meio de uma lei (que apenas se tornará tal caso conte com a anuência do Executivo)” (FERREIRA FILHO, 1984, p. 29).

6 “(...) sabe-se que a submissão total da Administração à lei, como subsunção, é irrealizável e provavelmente nunca se realizou (...). Por outro lado, muitas vezes o vínculo de legalidade significa só atribuição de competência; como atribuição de poder, sem indicar o modo do seu exercício e as finalidades a realizar, a lei deixa de nortear minuciosamente a Administração, não a vincula a orientação alguma, o que pode trazer alguma dificuldade para o exercício de controles, por falta de parâmetros de avaliação precisos” (MEDAUAR, 2017, pp. 167-168).

7 O que envolve o controverso alcance que o poder regulamentar pode ter nessa matéria, em especial no que se refere aos regulamentos “*praeter legem*”. Sobre o ponto, ver FERREIRA FILHO, 1984, pp. 29-32; MOTTA, 2007, pp. 161/164; CLÈVE, 2011, p. 326; CUNHA FILHO, 2015; CYRINO, 2018, pp. 206 e ss.

8 Art. 23 da Constituição: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2023).

1. Presunção de conhecimento das normas jurídicas: justificativa do instituto à luz da Teoria Geral do Direito

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) previu, em seu artigo 3º, que ninguém pode se escusar de cumprir a lei, alegando que não a conhece. Sob uma perspectiva, vê-se que estamos diante de uma espécie de ficção jurídica, pois “sabe-se bem que, ante a complexidade do sistema jurídico, nem mesmo especialistas e profissionais estão em condições de apreendê-lo em toda sua riqueza e detalhe” (RAMOS; GRAMSTRUP, 2016, p. 40).

A doutrina, nada obstante, traz considerações relevantes sobre o que justificaria uma norma desse tipo no ordenamento jurídico estatal, inclusive retomando brocardos latinos que traduzem lógica análoga, a revelar que a noção em comento tem importância para além da organização de um sistema jurídico orientado em torno da lei parlamentar, ou seja, que segue os ditames do Positivismo Jurídico⁹.

Serpa LOPES nos informa que, antes da Lei de Introdução ao Código Civil de 1942, a lei de introdução revogada dispunha que “ninguém se escusa, alegando ignorar a lei”, fórmula cuja redação o autor entendia mais oportuna que a atual (LOPES, 1959, p. 77). O doutrinador, ao investigar possíveis fundamentos racionais para a regra, afirma haver três correntes que lhe serviriam de justificativa: da presunção, da ficção e da necessidade social (LOPES, 1959, pp. 78 e ss.).

Dentre essas teorias, manifesta-se Lopes pelo maior acerto da última, como se pode conferir da seguinte passagem:

Teoria da necessidade social. Uma corrente numerosa considera o princípio, sintetizado no art. 3, como sendo uma regra ditada por uma razão de ordem social e jurídica.

De fato, a lei não presume que todos conheçam as leis publicadas, nem estabelece esse conhecimento como uma ficção.

O que se diz, como resultante da obrigatoriedade, é que ninguém pode escusar-se, ao imperativo de uma norma, sob o pretexto de a ignorar. Tenha ou não conhecido a disposição, soubesse ou não a sua extensão, nada o escusara de se subordinar aos seus efeitos. E o princípio de PORTALIS: ‘tanto vale conhecer realmente a lei, quanto tê-la podido ou devido conhecer’ (LOPES, 1959, p. 79).

Um pouco mais à frente prossegue Serpa Lopes, ao ponderar sobre as dificuldades reais que podem existir para que o cidadão de fato conheça toda a legislação aplicável a um setor da vida em que atua, bem como sobre os efeitos que essa compreensão deficiente pode acarretar para a incidência do artigo 3 da Lei da Introdução:

⁹ Não poder a ausência de conhecimento da lei servir de pretexto para sua não observância corresponde a um axioma expresso em máximas latinas do tipo “ignorantia iuris non excusat” (CAMMARATA, 1928), “error juris non excusat” (ESPINOLA/ESPINOLA FILHO, 1995, p. 76), “ignorantia iuris neminem excusat” (HUSAK, 1994, p. 105) ou “nemo jus ignorare consentur” (LOPES, 1959, p. 78).

Apesar de ser um preceito decorrente de uma necessidade social, todos os juristas são inclinados a admitir exceções a esse princípio, impostas pela própria natureza das coisas ou em razão de circunstâncias irremovíveis. A primeira delas consistiria na superveniência de qualquer falha na publicação da lei. Como já vimos, a lei torna-se obrigatória por um imperativo social, mas o meio de que se vale é a publicação, por meio da qual se torna conhecida de todos ou suscetível de o ser. Entretanto, essa publicação pode não se tornar perfeita em razão de força maior, que prive a sua divulgação em uma dada região do País, como no caso de inundação, guerra, epidemia ou outra qualquer calamidade pública. Faltando, assim, um dos seus elementos, é aceitável a exceção da não obrigatoriedade, a despeito da opinião em contrário de N. COVIELLO (LOPES, 1959, p. 80).

Ao discorrer sobre a figura do erro de direito, Serpa LOPES sustenta que o não conhecer a lei aplicável em uma dada situação não exime, ao menos via de regra, o indivíduo do dever de buscar melhor se informar a respeito antes de adotar decisões com potenciais efeitos jurídicos (LOPES, 1959, p. 81), no que é acompanhado por autores contemporâneos como BITENCOURT (2016, p. 170)¹⁰.

A literatura especializada nos dá notícia da existência de fórmulas análogas ao nosso artigo 3 da LINDB em ordenamentos jurídicos alienígenas (ESPINOLA/ESPINOLA FILHO, 1995, pp. 75-76), das quais, contudo, vale à pena ressaltar a vigente no Código Civil Mexicano, segundo a qual:

Art. 21 “La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento: pero los jueces teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan; siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público”¹¹.

Como se vê, a disposição supra revela uma preocupação do legislador mexicano de 1928 em oferecer, por meio de uma regra geral e abstrata, critérios para algum nível de mitigação acerca do primado de obrigatoriedade das leis para situações específicas, sobretudo considerando a dificuldade que alguns indivíduos, seja por formação escolar ou por circunstâncias socioeconômicas, possam ter para a adequada compreensão da legislação incidente sobre determinadas relações.

Eduardo Espinola e Eduardo Espinola Filho problematizam se o que se tem no

¹⁰ Também há casos em que (...) o agente não poderá alegar a sua escusabilidade. Ocorre que, especificamente, em virtude da sua condição, para ele, esse erro será sempre inescusável. São aquelas situações em que o agente tem o especial dever de informar-se. Nessas circunstâncias, não pode invocar, em seu favor, o descumprimento desse dever. Em razão da sua atividade, da sua condição, o agente está obrigado a, antes da realização de determinadas condutas, informar-se a respeito da sua licitude ou ilicitude. Se não o fizer, se deixar de informar-se, não poderá alegar posteriormente que não sabia, e buscar a escusabilidade desse desconhecimento, porque descumpriu o dever prévio de informar-se” (BITENCOURT, 2016, p. 170).

¹¹ <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-civil-federal/civil-federal-disposiciones-preliminares/>, acesso em 27/09/23.

artigo 3º da Lei de Introdução, de fato, seria uma presunção de que os cidadãos conhecem a lei - o que, no entender dos autores, colocaria a questão sobre se seria possível a produção de prova em sentido contrário (1995, p. 77¹²) -, ou se corresponderia apenas a um comando que estabelece que a aplicação da lei não depende da ciência do seu teor pelo respectivo destinatário, imperativo decorrente da necessidade social, e para o qual exceções poderiam implicar sérios efeitos desagregadores (1995, pp. 77-78).

Aderindo a essa última justificativa como a mais apropriada para o art. 3 da Lei da Introdução, afirma Oscar Tenorio (1955, pp. 95 e ss.), com mais entusiasmo:

O preceito do art. 3º é absoluto. Só a lei poderá estabelecer princípios de escusa pela ignorância da lei. Alegações de inexperiência dos negócios, de analfabetismo, de rusticidade, de condições de vida monástica – não constituem invocação legítima. Equivocam-se, todavia, os que confundem a ignorância da lei com erro na realização de um negócio. A segunda invocação é órbita da interpretação dos contratos, ou das regras que o regem (Código Civil, arts. 86 a 91). O erro de fato vicia o contrato; vicia-o por imposição legal. Invocá-lo é, na realidade, invocar preceito de lei (TENORIO, 1955, p. 97).

Nesse último sentido, aparentemente, também é a reflexão de CAMMARATA, 1928, pp. 336-337.

Em reflexão mais recente, Douglas N. Husak (1994), de forma provocadora, discute qual comportamento seria mais reprovável, o de uma pessoa que viola uma lei que não conhece ou de uma que, apesar de conhecer a lei, infringe seus termos, anotando que, na primeira situação, apesar de não haver intenção do agente para o cometimento do ilícito, ele descumpra duas obrigações, a saber: tanto a de conhecer a legislação como a de observá-la.

Em sua conclusão, o autor pontua que é difícil sustentar a punição de réus por crimes que estes não conheçam, isso a menos que haja algum nível de negligência para essa não compreensão da conduta que lhes é esperada em dada situação, o que, por outro lado, implica a possibilidade de escusa caso a legislação em tela não lhes seja adequadamente acessível, ônus este a cargo do Poder Público (HUSAK, 1994, pp. 114-115).

A seguir, passaremos a aprofundar o tema sob a perspectiva do Direito Ambiental Sancionador, trazendo reflexões sobre se o preceito do art. 3º deve ser considerado, de fato, absoluto.

2. Presunção de conhecimento das normas jurídicas e Direito Administrativo Sancionador: problematização sob uma perspectiva econômica e moral

Se, de um lado, a proteção ao meio ambiente exige postura enérgica do Poder Público - o que envolve, dentre outras questões, a criação não só de tipos penais ambi-

12 “Demais, se fora presunção de conhecimento, deverá ceder ante a prova em contrário. E pretender, como o fazem Chironi e Abello, dar um caráter absoluto a essa presunção, com isso tornando irrelevante a impossibilidade subjetiva real, equivaleria a criar uma ficção, raramente correspondente à realidade” (ESPINOLA/ESPINOLA FILHO, 1995, p. 77). Com essa posição concorda TENORIO, 1955, pp. 95-96.

entais, mas, também, de sanções administrativas que visem desestimular condutas tidas por inadequadas do ponto de vista socioambiental -, de outro lado, não se pode perder de vista a necessidade de observância das garantias constitucionais essenciais que visam proteger o cidadão contra eventuais abusos do poder estatal¹³, afinal a pena não deixa de ser um ato político de violência do Estado, como bem lembrado por BECHARA (2022, p. 40).

Nesse contexto, para que possa ser punido, é curial que o cidadão tenha consciência de estar praticando um ato inadequado. Portanto, o legislador ou agente regulador, quando da elaboração de atos normativos que preveem penalidades, deveria refletir sobre as penas impostas a agentes que de fato sejam responsáveis pela prática de um ilícito (BECHARA, 2022, p. 43) e, nessa linha de raciocínio, é preciso avaliar criticamente em que medida se justifica dizer que alguém é responsável por um fato se, em dadas circunstâncias concretas, este não sabia nem teria condições de saber acerca do caráter ilícito de sua conduta.

Como visto no tópico anterior, a solução encontrada pelo ordenamento, num primeiro momento, foi presumir o conhecimento das normas jurídicas pelos administrados, para fins de imposição das penalidades aplicáveis pelo descumprimento dos atos normativos.

Tal presunção parte do pressuposto de que os membros de uma coletividade, nas situações ordinárias da vida, são capazes de se dirigir adequadamente com base em princípios e valores básicos, mesmo que não conheçam a lei no detalhe, e que, quando exercerem determinada atividade que requeira conhecimento especializado, têm o dever de adquirir informações sobre as normas setoriais que lhe sejam aplicáveis (RAMOS e GRAMSTRUP, 2016, pp. 40-41).

Ocorre que essa presunção se mostra cada vez mais fraca nos dias de hoje (CHEVALLIER, 2010, pp. 93 e ss.), especialmente quando se adentra no campo das sanções administrativas.

No contexto ambiental, por exemplo, nota-se que uma das ferramentas utilizadas para viabilizar a suficiente proteção ao meio ambiente e adequar as circunstâncias fáticas às constantes mudanças de cenário físico, climático, econômico e social é possibilitar que algumas condutas tidas por ilícitos administrativos estejam previstas em normativos de menor estatura, a exemplo de decretos, portarias e instruções normativas, cujo processo legislativo costuma ser mais célere e menos burocrático¹⁴.

13 Nesse sentido: BELLAN, Daniel Vitor; BARBOSA, Felipe Carreira. O artigo 23 do Decreto-Lei n. 4.657/42 e os princípios da segurança jurídica e da boa-fé nas relações tributárias in CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*: anotada, v. II, p. 257-263, São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2019; BELLAN, Daniel Vitor; BARBOSA, Felipe Carreira. O artigo 24 do Decreto-Lei n. 4.657/42 e a não surpresa do contribuinte in CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*: anotada, v. II, p. 301-309, São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2019.

14 SANTOS pontua que as normas da Administração impostas indistintamente a todos (sujeição geral) deveriam partir de expressa manifestação do Poder Legislativo. Entretanto, em sede de infrações administrativas, defende a possibilidade de relativização do princípio da legalidade, assim como a possibilidade de tipos abertos. Lembra o autor que "(...) casos existirão em que, por força dos outros fatores aqui mencionados (eficiência administrativa e menor interferência no patrimônio do particular), poderá a Administração especificar as condutas que entende devam ser proibidas a partir de simples delegação por lei. Cite-se o exemplo da obrigação de manter limpos os terrenos não edificados, que embora origine-se de relação de sujeição geral é tradicionalmente tipificada em atos regulamentares. Também muitas das infrações administrativas são tipificadas por resolução do Contran." Já no que diz respeito às relações de sujeição especial, afirma o autor que "(...) por assumir o particular junto à Administração Pública obrigações não compulsórias a todos, como que aderindo às "regras do jogo", com mais razão deve-se relativizar o princípio da legalidade, permitindo que as infrações sejam previstas apenas genericamente por ato do Poder Legislativo" (SANTOS, 2005, p. 240). Ora, como muitas vezes nem mesmo em lei em sentido formal estará a

Tal medida, contudo, se de um lado confere agilidade nas respostas estatais a possíveis condutas nocivas ao meio ambiente, de outro, dificulta sobremaneira o conhecimento por parte do administrado de todo o arcabouço normativo aplicável, tarefa que é ainda mais desafiadora quando o sujeito exerce atividade que exija algum conhecimento especializado¹⁵.

Nesse cenário, é necessário refletir até que ponto deve-se aplicar inexoravelmente a previsão contida no art. 3º da LINDB, presumindo-se o conhecimento de todo o regramento aplicável por qualquer destinatário para o fim de imposição das penalidades decorrentes de ilícitos administrativos, ou em que medida essa presunção poderia/deveria ser relativizada em determinados casos particulares, sobretudo quando restar comprovado que não houve má-fé pelo particular, mas sim deficiência de informação ou de transparência nos inúmeros normativos criados pelo Estado¹⁶.

Ora, afirma-se como um dos corolários do Estado de Direito justamente o:

“(...) princípio da segurança jurídica, que exige dos entes estatais previsibilidade em sua atuação, de modo a que não seja o particular surpreendido pelo Estado (...). No campo do direito administrativo sancionador o princípio da segurança jurídica dá origem ao princípio da tipicidade. A tipicidade exige que o comportamento proibido esteja descrito de modo claro e preciso na norma jurídica, assim como exige precisão e clareza na descrição da sanção a ela correspondente” (MELLO, 2007, p. 133/134).

Bechara esclarece que:

(...) diante das tendências nos âmbitos empresarial e econômico de autorregulação, por meio da imposição de deveres aos particulares sob ameaça de pena, é fundamental que tais deveres estejam diretamente conectados com o dever do Estado de formular normas determinadas, garantindo a possibilidade de conhecimento claro sobre a zona de proibição de determinados comportamentos e, assim, uma aplicação judicial justa e previsível. O atendimento material à legalidade nessas hipóteses revela-se, portanto, uma necessidade para o atingimento da segurança jurídica, permitindo aos cidadãos o planejamento e o desenvolvimento de suas múltiplas atividades de forma lícita e socialmente produtiva. E caso não seja possível precisar com segurança a exata zona de proibição penal, por ausência de

obrigação imposta ao particular, dado que fragiliza sua posição em face de possíveis excessos cometidos pelo Poder Público no manejo da sua competência regulamentar, o que defendemos com o presente estudo é que deve ser necessário um contrabalanceamento, de outro vértice, por meio de um dever de informação mais amplo ao Poder Público, por exemplo, a fim de se assegurar ao cidadão a proteção mínima que se espera contra o abuso do poder estatal, especialmente nos casos em que se discute a aplicação de uma penalidade ao particular.

15 A inflação legislativa no campo ambiental, ademais, decorre da própria distribuição constitucional de competências, já que todos os entes federativos podem legislar sobre o meio ambiente e não há um único diploma normativo compilando os diversos ilícitos ambientais, o que torna extremamente dificultoso, até mesmo para o operador do Direito, conhecer com profundidade o arcabouço normativo aplicável à espécie (vide art. 23, V e VI, da Constituição Federal).

16 Para uma reflexão sobre o tema sob a perspectiva do Direito Tributário e suas sanções, ver ensaio subscrito por um dos autores do presente estudo com previsão de publicação nos Cadernos da Escola Paulista da Magistratura: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Tipicidade, presunção de legitimidade e boa fé na aplicação das sanções tributárias - Um estudo pela domesticação do poder de polícia fiscal*, [no prelo].

referencial normativo claro, não resta outra alternativa ao intérprete senão afastar a norma, incriminadora, por violação da legalidade (BECHARA, 2019, pp. 184-185).

A não observância do dever de adequada informação e capacitação do administrador quanto ao conhecimento do arcabouço normativo existente, além de ferir os princípios da legalidade e da segurança jurídica, traz diversas consequências danosas.

A primeira delas diz respeito ao chamado “custo Brasil”. Como se sabe, é necessário compatibilizar a proteção ambiental efetiva e célere com a necessidade de desenvolvimento econômico sustentável. A dificuldade em se conhecer todo o regramento aplicável quando se trata de ilícitos ambientais e o risco de sofrer punições e, até mesmo, ter um empreendimento inviabilizado num cenário mais drástico, é um dos principais fatores de desestímulo para novos investidores em nosso país, especialmente no que diz respeito a investimentos externos.

Outra consequência bastante danosa decorre do fato de que a imposição de penalidades em cenários dúbios e de pouca informação traz inclusive questionamentos a respeito do custo-benefício da criação de tais ilícitos administrativos, seja por conta dos custos de fiscalização administrativa, seja ainda porque tal conduta leva muitas vezes o administrador a buscar soluções judiciais para a questão, contribuindo para os problemas do excesso de judicialização em nosso sistema jurídico, com os encargos financeiros correspondentes, não raramente por conta da imposição de uma penalidade que pode ter poucas consequências práticas para a efetiva proteção ao meio ambiente¹⁷.

Por fim, e talvez pela razão mais relevante, deve-se ter em conta que a própria função da sanção como medida de apoio vocacionada a desestimular um comportamento tido como socialmente deletério resta prejudicada numa hipótese de falta de clareza da conduta esperada do destinatário de um comando normativo.

Se a pena não é um fim em si mesmo¹⁸, mas um meio pelo qual o Estado persegue o cumprimento de suas regras, não faz muito sentido castigar-se alguém que, em concreto, não tinha condições de saber como agir, isso apesar de adotar as cautelas que eram razoavelmente aguardadas de um sujeito nas mesmas circunstâncias que as suas.

Logo, tem-se que é pressuposto para o exercício legítimo da competência sancionatória estatal que o Poder Público seja inequívoco no desenho dos comportamentos proibidos em determinado território, dando-lhes adequada publicidade e efetivamente estimulando os particulares a observarem suas leis e decretos (TORRES, 2012-B. pp. 165 e ss.; PORTO, 2016, pp. 167 e ss.; WIEACKER, 2019, p. 39).

Caso contrário, ao se pretender impor uma sanção por violação de regramentos

¹⁷ Sobre o ponto, ver “Quase R\$ 300 mil em multas ambientais podem prescrever em 2022; valor perdido vem subindo desde 2017”, notícia de 12 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62429583>, acesso em: 21 set. 2023.

¹⁸ Como bem ponderado por MELLO, ao tratar do tema das sanções administrativas: “(...) 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 constringer ao cumprimento das obrigatórias. (...) Não se trata, portanto, de causar uma aflição, um “mal”, objetivando castigar o sujeito, levá-lo à expiação pela nocividade da sua conduta. O Direito tem como finalidade unicamente a disciplina da vida social, a conveniência da organização dela, para o bom convívio de todos e bom sucesso do todo social, nisto se esgotando seu objeto. Donde, não entram em pauta intentos de ‘represália’, de castigo, de purgação moral a quem agiu indevidamente. É claro que também não se trata, quando em pauta sanções pecuniárias - caso das multas - de captar proveitos econômicos para o Poder Público, questão radicalmente estranha à natureza das infrações, e, consequentemente das sanções administrativas” (MELLO, 2005, p. 784/785).

obscuras, sobrepostos e/ou de difícil acesso, a função regulatória a cargo do Estado acaba por assumir contornos de aleatoriedade, em total descompasso com a sinalização que todo ato normativo deve oferecer para a sociedade sobre o âmbito de atuação lícita assegurada ao cidadão.

Ao não se fazer a devida reflexão sobre o papel da pena para manutenção da higidez do ordenamento/promoção da harmonia social, admite-se sua aplicação de modo indiferente aos seus fins, o que, sob um discurso de rigor estatal no combate a ilícitos, gera uma questionável aproximação entre a responsabilidade normativa pelo cometimento de um comportamento vedado e a responsabilidade objetiva pela reparação de um dano, institutos que, por atenderem a finalidades diversas no nosso ordenamento (desestímulo de conduta e reparação de prejuízos, respectivamente), reclamam disciplinas próprias a cada qual, adaptadas à satisfação de seus distintos objetivos.

No que se refere ao Direito Ambiental, não há dúvida de que existe responsabilidade objetiva pela reparação dos danos que uma determinada atividade cause na natureza¹⁹. Ou seja, conhecendo-se ou não certo conjunto de regras, agindo ou não de modo diligente, aquele que produz degradação nos recursos naturais fica responsável pelo restabelecimento do status quo ante.

Nada obstante, parece ser matéria de alta indagação, e diretamente relacionada com os aspectos referidos linhas acima sobre uma lógica que seria própria a um direito sancionador, saber se para o recebimento de um castigo, para além do dever de reparar um dano, haveria necessidade de um mínimo de culpabilidade por parte de dado infrator.

3. Por uma releitura da presunção de conhecimento das normas jurídicas à vista da noção de culpabilidade como pressuposto para aplicação da sanção

Na seara ambiental, há precedentes do Superior Tribunal de Justiça que apontam para a exigência de culpabilidade do agente como condição para sua punição por ilícitos administrativos.

Entendendo haver responsabilidade subjetiva na espécie, confira-se os termos da decisão proferida em sede de Embargos de Divergência em Recurso Especial, nº 1.318.051-RJ, publicado em 12 de junho de 2019, sob a relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, isso adotando-se um entendimento pela não confusão entre as lógicas que regem o Direito Administrativo Sancionador e a responsabilidade civil em matéria ambiental. Já no julgamento do Resp 1.251.697/PR, publicado em 17 de abril de 2012, também sob relatoria do ministro Mauro Campbell Marques, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a aplicação de penalidades administrativas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade.

¹⁹ Na seara da responsabilidade civil ambiental, a responsabilização objetiva é justamente a regra, já que fundada na teoria do risco da atividade, pela qual não se exige a prova da intenção de causar danos ao meio ambiente, bastando a comprovação do evento danoso e do nexo de causalidade entre conduta (ação ou omissão) do agente e prejuízo causado. Tal teoria encontra seu fundamento na socialização dos lucros, pois aquele que lucra com uma atividade deve responder pelo risco ou desvantagem dela resultante, e pode ser extraída de diversos princípios que regem a matéria, a exemplo dos princípios da prevenção, da precaução, da reparação integral, do poluidor-pagador, do desenvolvimento sustentável e da equidade intergeracional. No campo penal ambiental, também a pessoa jurídica pode ser responsabilizada de forma objetiva, exigindo-se a comprovação de culpa *latu sensu* apenas no que diz respeito à responsabilização das pessoas físicas (conforme restou decidido pela Segunda Turma do STF no julgamento do HC 192204, publicado em 17/05/2022, sob relatoria do Min. Gilmar Mendes).

A doutrina administrativista, contudo, não se aprofundou no estudo da culpabilidade no contexto do Direito Sancionador. Assim, neste ponto, parece oportuno buscarmos inspiração nos diversos estudos e teorias que existem sobre o tema no campo do Direito Penal.

Tal medida é decorrência lógica do fato de que tanto o Direito Penal quanto o Direito Administrativo Sancionador são manifestações do ordenamento punitivo do Estado e, portanto, historicamente, há quem defenda que “os princípios do direito penal aplicam-se ao direito administrativo sancionador” (SCARPONI, 2005, p. 334).

Osório, a despeito de criticar em alguns pontos a teoria unitária do jus puniendi estatal, aduz que “está consagrada e aceita a tese de que o Estado possui um poder punitivo unitário em relação aos que estão sob seu domínio, porque não haveria possibilidade de distinções qualitativas, substanciais entre ilícitos criminais e administrativos” (OSÓRIO, 2000, p. 108)²⁰.

Por tal razão, na ausência de regulamentação específica²¹, diversos princípios e institutos desenvolvidos pela doutrina e legislação penalista vem sendo, também, aplicados ao Direito Administrativo Sancionador²².

A dificuldade, contudo

está em estabelecer, entre os princípios do Direito Penal, aqueles cuja carga normativa também alcança o Direito Administrativo Sancionador. Natural que não haja uma total coincidência de princípios aplicáveis ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, pois estes correspondem a formas distintas de intervenção punitiva. Mas há determinados princípios sedimentados pelo Direito Penal que são, mutatis mutandis, compatíveis, adequados e necessários à dinâmica do Direito Administrativo Sancionador. Nesse diapasão, deve-se investigar a incidência, no Direito Administrativo Sancionador, de um dos princípios mais característicos do Direito Penal: a culpabilidade (MELLO e TOURINHO, 2022, p. 166)²³.

20 No mesmo sentido, ver HUNGRIA, 1991, p. 15.

21 No caso da Lei nº 9.605/98, há previsão expressa de tal diálogo de fontes em seu art. 79: “Art. 79. Aplicam-se subsidiariamente a esta Lei as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal.”

22 “Tais constatações deságuam na percepção de que alguns princípios desenvolvidos inicialmente no Direito Penal vêm sendo aplicados às sanções administrativas, criando uma unidade principiológica, um tronco comum de restrições ao jus puniendi estatal. Não por outro motivo o STJ entende que a “punição administrativa guarda evidente afinidade, estrutural e teleológica, com a sanção penal”, autorizando, por exemplo, a aplicação da infração continuada (art. 71, CP) às sanções administrativas. Parece ter sido a conclusão do Min. Marco Aurélio no RE 407.190/RS quando aduziu que a irretroatividade da lei penal deveria ser aplicada teleologicamente às multas tributárias (direito tributário sancionador), embora o STF tenha validado a mitigação do Código Tributário Nacional (art. 106) de só retroagir se não houve decisão administrativa definitiva. A existência desta unidade não se refere apenas aos princípios, constitucionais ou não, que devem ser aplicados aos ilícitos administrativos, mas, também, à própria estrutura interna deste. Tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade devem fazer parte da infração administrativa, ainda que sem a mesma rigidez dos conceitos do direito penal.” (BIM, 2010, pp. 48-49).

23 Osório também aponta que “não fica o princípio da culpabilidade adstrito, na produção de seus efeitos e reflexos, ao campo penal. E isso porque tal princípio não tem natureza essencialmente penal, senão constitucional. É um princípio constitucional genérico, que limita o poder punitivo do Estado também no campo do direito administrativo, embora com contornos próprios. Trata-se, nesse passo, de garantia individual contra o arbítrio, garantia que se corporifica em direitos fundamentais da pessoa humana” (...). “De qualquer sorte, o problema é que a culpabilidade que se projeta no direito penal não é a mesma que se vislumbra no direito administrativo sancionador, dadas as diversidades desses ramos jurídicos e suas peculiaridades. Já se disse, então, que a maior dificuldade não seria a identificação da culpabilidade como requisito genérico para imposição de uma pena, mas sim a conceituação da culpabilidade no campo do direito administrativo sancionador” (OSÓRIO, 1999, pp. 82-83). Para SANTOS, ao contrário do que ocorre no direito penal, em que, em regra, exige-se o dolo, salvo quando o tipo penal expressamente prevê a modalidade culposa, a regra na aferição do elemento subjetivo da conduta nas infrações administrativas é a de que basta a comprovação de culpa (SANTOS, 2005, p. 246).

A doutrina penalista majoritária, como se sabe, ao tratar dos elementos do crime, apresenta três elementos (Teoria Tripartida): o fato jurídico, a ilicitude ou anti-juridicidade e a culpabilidade. A culpabilidade, tida como o juízo de censura e reprovabilidade sobre a formação e exteriorização da vontade do responsável por um fato típico e ilícito, tem o propósito de aferir a necessidade de imposição da pena, e divide-se, de seu turno, em outros três elementos, a saber: (i) a imputabilidade; (ii) a potencial consciência da ilicitude; e (iii) a exigibilidade de conduta diversa.

Dentro da linha de raciocínio que estamos propondo no presente estudo, importa, para nossa análise, a potencial consciência da ilicitude. Isso porque, na seara do Direito Penal, é requisito para que determinado sujeito possa ser penalizado que ele tenha efetiva consciência do ilícito praticado. Por tal razão, o Código Penal, em seu art. 21²⁴, prevê o chamado erro de proibição, que possibilita a absolvição daquele que, por erro escusável, tenha praticado um delito sem consciência da ilicitude, ou, se inescusável o erro, a redução da pena. Da mesma forma, a Lei das Contravenções Penais (Decreto nº 3.688/1941) dispõe, em seu art. 8º, que “no caso de ignorância ou de errada compreensão da lei, quando escusáveis, a pena pode deixar de ser aplicada”.

O erro de proibição ocorre quando, por engano plenamente justificado, o agente não tem ou não lhe é possível ter o conhecimento da ilicitude do fato e assim supõe que atua legalmente²⁵. Para que essa causa excludente de culpabilidade seja reconhecida, faz-se necessária a impossibilidade total de conhecimento da ilicitude da conduta por parte do agente.

Mas como avaliar a “impossibilidade total de conhecimento” no caso concreto? Ao contrário do que ocorre com a maioria dos institutos, que se valem do “homem médio”, no caso do erro de proibição, “(...) em se tratando de matéria inerente à culpabilidade, levam-se em conta as condições particulares do responsável pelo fato típico e ilícito (cultura, localidade em que reside, inteligência, prudência etc.)” (MASSON, 2015, p. 165).

Mas se há previsão expressa do instituto no Código Penal - muito embora, na prática, este seja raramente utilizado pelos magistrados em suas decisões - o mesmo não ocorre na legislação afeta ao Direito Administrativo, e uma pergunta pouco explorada é se esse mesmo conceito poderia ser aplicado para afastar ou então mitigar, também, eventuais penalidades administrativas, quando comprovado que, no caso concreto, o sujeito não tinha conhecimento de que estava praticando um ato ilícito.

Como explica Nucci:

ainda que se reconheça a complexidade da matéria, mormente quanto ao elemento probatório, a consciência de proibição de certas condutas vem da convivência em sociedade, e não da leitura de códigos ou do Diário Oficial. A pirataria é um desses exemplos, sendo amplamente divulgado em canais de informação e programas de televisão

24 Art. 21 - O desconhecimento da lei é inescusável. O erro sobre a ilicitude do fato, se inevitável, isenta de pena; se evitável, poderá diminuí-la de um sexto a um terço. Parágrafo único - Considera-se evitável o erro se o agente atua ou se omite sem a consciência da ilicitude do fato, quando lhe era possível, nas circunstâncias, ter ou atingir essa consciência.

25 Como ensina NUCCI, “(...) conhecer a norma escrita é uma presunção legal absoluta, embora o conteúdo da lei, que é o ilícito, possa ser objeto de questionamento. A pessoa que, por falta de informação devidamente justificada, não teve acesso ao conteúdo da norma poderá alegar erro de proibição” (NUCCI, 2021, p.200).

vistos por todas as classes sociais, que o ato de vender produtos falsificados é crime (NUCCI, 2021, p.199).

No que tange aos ilícitos administrativos ambientais, entretanto, a consciência de diversas condutas tidas por proibidas com base na simples convivência em sociedade não é tão trivial e, para piorar, sua própria divulgação em canais de informação e programas de televisão não é tão abrangente (isso para não dizer que, muitas vezes, é inexistente).

Assim, a despeito de alguma dificuldade prática que possa haver para adaptação do manejo de tal conceito para fronteiras diversas das do Direito Penal, parece-nos que ele poderia ser, ao menos em tese, também aplicável na seara do Direito Administrativo Sancionador²⁶ (MOURA, 2021, p. 132), até porque, no que se refere à preocupação com o princípio da reparação integral do dano causado ao meio ambiente - inclusive em interpretação que por vezes afasta excludentes normalmente admissíveis no âmbito da responsabilidade civil²⁷ - a respectiva tutela já se encontra bem resguardada.

Em se entendendo como principal finalidade da sanção, seja penal ou administrativa, a dissuasão de comportamentos tidos por perniciosos ao bem-estar coletivo, não parece fazer muito sentido se penalizar alguém em uma situação na qual, em concreto, possa haver relevante incerteza sobre qual conduta deveria ser adotada pelo destinatário de regras equívocas, contraditórias ou mesmo de difícil acesso por parte do cidadão comum.

Por outro lado, a própria situação pessoal do sujeito às voltas com o cometimento de um ilícito administrativo ambiental, como baixa instrução e modo de vida, que pode depender de algum extrativismo de recursos naturais de baixo impacto para fins de subsistência, igualmente podem mitigar ou mesmo eliminar a reprovabilidade da sua conduta, a atrair, portanto, a lógica prevista para o erro de proibição no Código Penal ou na Lei de Contravenções Penais como ferramenta para dar solução adequada a um cenário particular de infração à lei.

Nesse contexto, ainda, pode-se questionar se a boa-fé do indivíduo, não só sob uma perspectiva subjetiva (ausência de ciência de vício na sua conduta), como também objetiva (um atuar conforme expectativas que lhe são geradas por normas ou práticas adotadas nas repartições públicas²⁸), poderia ter repercussão na reprovabilidade do seu comportamento e, assim, na competência sancionatória a cargo do Estado ao ser instado a fazer cumprir a legislação protetiva do meio ambiente.

Santos, contudo, faz uma distinção importante entre o erro de proibição e a boa-fé, na medida em que esta última levaria a uma avaliação equivocada da situação, ao passo que o erro de proibição seria mais exigente e demandaria, para sua configuração, a “falta de potencial consciência de ilicitude”. Assim, para o autor, a simples prova de conduta pautada pela boa-fé objetiva não seria suficiente para afastar a penalidade, mas apenas poderia ser levada em conta no momento de sua dosagem (em razão

26 Nesse mesmo sentido defende Santos, para quem “se nos casos apontados [fazendo menção ao erro de proibição], elide-se a grave responsabilidade criminal, evidentemente eliminar-se-á também a responsabilidade administrativa. (...) Em outras palavras, se a excludente vale para ofensas mais graves - e em tese reprimidas com mais vigor - vale também para ofensas menores”. Para o autor, “da mesma forma que as excludentes de antijuridicidade, parece possível aplicarem-se ao direito administrativo todas as excludentes de culpabilidade previstas pelo direito penal.” (SANTOS, 2005, p. 254).

27 Para uma problematização a respeito do tema, ver MIRRA, 2021, p. 373 e ss.

28 Sobre o tema ver SILVA, 1980; RUBINSTEIN, 2010; WIEACKER, 2019, pp. 35 e ss.

da necessária individualização da pena) (SANTOS, 2005, pp. 256-257).

Exceção a essa orientação seria no caso em que uma conduta prévia da Administração tenha causado legítimas expectativas no particular. Neste caso, a conduta do particular em linha com o comportamento que justificadamente acreditava ser possível e, portanto, de acordo com a boa-fé objetiva, seria suficiente para afastar a possibilidade de imposição de penalidades por infração à regra administrativa que contraria as legítimas expectativas anteriormente criadas. Nesse passo, contudo, já não se estaria mais no campo da culpabilidade, mas sim da tipicidade, segundo o autor, por inexistência de dolo ou culpa (SANTOS, 2005, pp. 256-257).

4. Perspectivas à luz da noção da derrotabilidade de normas jurídicas?

Além da hipótese de aplicação analógica do instituto do erro de proibição previsto no Direito Penal para o campo do Direito Administrativo Sancionador, outro caminho possível a fim de se modular a incidência draconiana da lei punitiva para circunstâncias em que seu destinatário não tenha ciência da conduta que lhe é esperada seria o da derrotabilidade das normas jurídicas (*defeasibility*).

Hebert HART, em seu famoso ensaio *The Ascription of Responsibility and Rights*, publicado em 1948, reconhece a falibilidade do legislador em prever, de forma exaustiva, os resultados mais justos para todos os cenários possíveis, atribuindo também um papel criativo significativo ao intérprete da norma posta²⁹.

Hart defende que, em razão da impossibilidade de as normas (sejam elas regras ou princípios³⁰) preverem todas as possíveis situações fáticas, elas conteriam, de forma implícita, uma cláusula de exceção (“a menos que”), a possibilitar que, diante do caso concreto, a norma venha a ser afastada ou ter sua aplicação negada, ainda que preenchidos os requisitos necessários e suficientes para que seja válida e aplicável (HART, 1948, pp. 174-175)³¹.

Para tanto, ganha relevo o papel do intérprete da lei, a quem caberia defender as hipóteses de exceção diante da análise do caso concreto, mediante fundamentação aprofundada (notadamente nos *hard cases*)³², já que os problemas jurídicos não podem ser resolvidos sob a mesma lógica das equações matemáticas (CARNEIRO NETO, 2014, p. 92).

Tal teoria abre espaço, portanto, para o afastamento da penalidade diante de um ilícito administrativo ambiental, quando se verificar que a medida seria desproposi-

29 Durval Carneiro Neto insere a teoria de Hart da derrotabilidade das regras jurídicas no contexto do pós-positivismo, ao lado das ideias de outros pensadores, como Josef Esser, Claus-Wilhelm Canaris, Karl Larenz, John Rawls, Jürgen Habermas, Ronald Dworkin, Robert Alexy, Friedrich Müller, Theodor Viehweg, Konrad Hesse, Rudolf Smend, Luís Recăsens Siches e Miguel Reale, esclarecendo que as ideias de todos eles “foram cimentadas sob um mesmo fundamento comum: superar os dogmas positivistas de aplicação mecânico-substiva das normas jurídicas e construir novos métodos de aplicação do direito” (CARNEIRO NETO, 2014, p. 89/90).

30 Sobre a aplicação da teoria da derrotabilidade às diferentes espécies normativas, veja crítica de Athayde e Silva, 2020, para quem a teoria da derrotabilidade seria aplicada tão somente às regras, e não aos princípios, já que estes estão sujeitos, por sua própria natureza, ao sopesamento com outros princípios capazes de afastar a aplicação de um deles diante do caso concreto. Em sentido contrário: FIGUEROA, 2012, p. 23 e ss.

31 Ver também CARNEIRO NETO, 2014, p. 91; ATHAYDE/SILVA, 2020, p.135/137; TORRES, 2012, p. 44/46.

32 Um dos principais precedentes em terras nacionais sobre o tema foi o reconhecimento pelo STF da possibilidade de interrupção da gravidez em casos de anencefalia, superando o texto legal dos artigos que tratam do aborto no Código Penal. Sobre o tema, vide TORRES, 2012, p. 55 e ss.

tada à vista dos objetivos legitimamente perseguidos pela legislação, o que poderia se dar, por exemplo, nos casos em que não houve má-fé do particular, fator aliado à falha por parte do Estado no que se refere ao cumprimento do seu dever de adequada informação e ampla divulgação quanto ao comportamento esperado dos destinatários das suas normas.

A teoria de Hart, portanto, assim como outras tantas, lança luzes sobre a necessidade de adequação do texto legal ao caso concreto em busca do resultado mais justo, com a utilização de filtros na atuação jurisdicional que podem possibilitar, inclusive, decisões que seriam, a princípio, *contra legem*.

Para tanto, necessário se faz compatibilizar as exigências de abertura do Direito (dentre as quais se insere a derrotabilidade) com a segurança jurídica, o que somente é possível quando se reconhece o direito como uma prática argumentativa dinâmica que está sempre em construção, não raramente incapaz de ser previamente definido pelo legislador (ATHAYDE/SILVA, 2020, p. 146).

5. Casos concretos

A fim de testarmos nossas hipóteses sobre a possibilidade de mitigação do quanto previsto no artigo 3 da LINDB em situações nas quais determinado sujeito não tenha condições para, de fato, saber do caráter ilícito da conduta praticada, o que poderia/deveria, a nosso ver, justificar atenuação ou mesmo óbice à competência sancionatória estatal à vista de certas circunstâncias a corroborar a ausência de dolo ou mesmo culpa por parte do respectivo infrator, vejamos alguns casos reais em que a matéria foi levada à apreciação do Judiciário.

Os precedentes destacados foram objeto de apreciação em primeiro grau por um dos subscritores do presente estudo, sendo que sua apresentação a seguir se dá a partir da ementa do acórdão proferido pelo E. Tribunal de Justiça em avaliação da correção da sentença então proferida.

Caso 1:

ANULAÇÃO DE MULTA. Os documentos trazidos aos autos demonstram que a anulação administrativa da multa deu-se após a citação da ré, o que surte efeito de reconhecimento do pedido inicial. Julgado extinto o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 269, inciso II, do Código de Processo Civil. Reduzidos os honorários. DADO PARCIAL PROVIMENTO ao apelo. (TJSP; Apelação Cível 0018743-16.2011.8.26.0053; Relator (a): Ruy Alberto Leme Cavaleiro; Órgão Julgador: N/A; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 5ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 27/09/2012; Data de Registro: 01/10/2012)

No primeiro caso, um condomínio edilício pretendeu a anulação de multa que lhe foi imposta pelo Município por descumprimento de norma ambiental, isso sob o argumento de ter realizado poda de árvores com amparo em um “memorando de licença”

outorgado pelo engenheiro agrônomo responsável da própria Prefeitura, com validade de seis meses, autorizando o corte dos três pinheiros que apresentavam iminente risco de queda em seu terreno, e assim o fez dentro do prazo estabelecido.

O réu ofertou contestação sustentando que o autor não apresentou autorização do órgão competente para a realização de tal ato. Ainda, conforme visita realizada no local pela equipe técnica do Departamento de Controle e Qualidade Ambiental, à vista do recebimento de denúncia anônima, afirma que foi constatada a infração ambiental.

No curso da demanda foi informado que, por meio de recurso administrativo interposto pelo requerente, foi reconhecida a validade da autorização obtida para o corte de árvores, tendo sido determinado, assim, o cancelamento da infração e do respectivo Auto de Multa.

Comentário: na situação examinada, chama a atenção que o suposto infrator buscou autorização para sua conduta junto ao órgão ambiental que parecia ser competente para o ato, isso em contexto conhecido no dia a dia forense pelos cidadãos às voltas com a via crucis de processos administrativos vocacionados à poda de árvores. É bastante comum que, sob a perspectiva de um olhar leigo, haja receio quanto ao risco de queda de troncos e galhos em espaços públicos, a justificar a formulação do pedido do respectivo corte para a Prefeitura, o qual não raramente demora anos para ser atendido.

Pergunta subjacente ao enredo: qual conduta deve ser esperada do contribuinte à vista da demora do serviço público em questão? Aguardar, sine die, o desenlace do pleito administrativo em tela, assumindo o risco de queda das árvores, com potencial grave prejuízo à vida, integridade física e/ou patrimônio de transeuntes, ou arriscar-se a sofrer uma multa por “fazer justiça com as próprias mãos”, procedendo à poda dos espécimes após o decurso de prazo razoável para manifestação da Administração a respeito?

No caso sob exame, o condomínio edilício foi além no seu dever de cautela, pautando sua conduta em autorização conferida por servidor municipal, a qual, não se sabe exatamente o porquê, não bastou para que o próprio Município deixasse de lhe impor multa por infração ambiental, o que evitaria todos os gastos, tempo e transtornos inerentes à necessidade de se propor ação judicial para anular um ato de força ilegítimo.

Na sentença de procedência, proferida em primeiro grau no dia 19 de março de 2012, restou registrado na respectiva fundamentação:

Considerando que a conduta penalizada pela Administração estava amparada no memorando de licença nº 11/209, emitido por engenheiro agrônomo da Subprefeitura local à vista da situação de risco iminente de queda das árvores (fls. 80), não se observa qualquer irregularidade na conduta do requerente ao proceder ao respectivo corte, em especial levando em conta a demora excessiva para a conclusão final do processo administrativo pertinente.

Observe-se que os termos do referido documento são claros: “Através do TID - 1384851 autorizamos Marcus Benitti Liendo (Condomínio Edifício Daniel Miziara) a executar os serviços referentes a corte/ eliminação de 3 árvores que apresentam risco de queda, localizadas em terreno particular sito à R. Ce. Artur de Paula Ferreira, 261 - Mo-

ema” (fls.80).

Como se constata das fotos de fls. 243, 244, 245, 246 e 249, a situação das árvores em tela exigia uma intervenção imediata por parte do Condomínio.

Ademais, ainda que não houvesse tal autorização, havendo risco de dano a terceiros pela manutenção de árvores em situação precária, não é possível que se exija do particular uma espera superior a 2 anos até que seja apreciado seu pleito.

Registro que a Fazenda em sua defesa não justificou seja a demora no julgamento do pedido, seja a imposição da multa apesar do memorando de fls. 80.

Finalmente, verifica-se que, após a propositura desta ação, a ré acabou cancelando o auto de infração n° 4814, o que torna incontroverso o quanto alegado na inicial.

Não satisfeito em ter apresentado defesa de mérito ao pedido formulado na inicial, isso em uma hipótese na qual o município, em sede de procedimento administrativo, acabou por reconhecer a nulidade da multa impugnada, tal ente ainda ofereceu recurso de apelação em face da sentença, agora pretendendo a extinção da demanda por falta de interesse de agir e redução de honorários.

O recurso foi provido apenas para alteração do fundamento legal da procedência da demanda, que passou a ser o art. 269, II do C.P.C. (atual 487, II do C.P.C.), e redução, ligeira, da verba sucumbencial (de R\$ 5.000,00 para R\$ 2.800,00).

Caso 2:

AÇÃO ANULATÓRIA - Multa por supressão de vegetação arbórea - Árvores fitossanitariamente condenadas e que apresentavam risco de cair sobre o passeio público da escola - Corte autorizado, sem ressalvas pela Municipalidade - Espécimes saudáveis preservados - Dano moral não caracterizado - Prejudiciais afastadas - Sentença mantida - Recursos desprovidos (TJSP; Apelação Cível 0007061-64.2011.8.26.0053; Relator (a): Moreira Viegas; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 1ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 06/08/2015; Data de Registro: 07/08/2015)

No segundo caso, três autores ingressaram com ação judicial em face do município de São Paulo requerendo a anulação dos autos de infração n° 032.483/09 e de multa n° 67.003.413-4, sob o argumento de que a área em que está inserido o imóvel onde houve a poda de árvores é residencial, não se enquadrando como patrimônio ambiental. Defendem que, apesar de terem obtido a respectiva autorização para a supressão dos espécimes, foram penalizados. Pleitearam ainda indenização por danos morais.

O Município, quanto ao mérito da demanda, sustentou que os autores requereram alvará de execução de edificação nova, sendo expedido “comunique-se” para entrega de documentos faltantes. Não tendo sido atendido o comunicado, houve indeferimento do

pleito. Com a entrega de novos documentos pelos requerentes, o pedido foi deferido; no entanto, baseado em informações equivocadas fornecidas pela parte interessada. Na verdade, a área em questão se tratava de área considerada de vegetação significativa do município, razão pela qual foi feita nova vistoria, verificando-se o corte ilegal de árvores.

Realizada perícia para esclarecimento da matéria controversa, no laudo técnico ficou registrado:

Quando analisou o processo administrativo em 30/11/2005 (fls. 80/81 destes autos e 79/80 do processo administrativo) o DEPAVE não contava somente com o suposto croqui inadequado dos autores, mas sim com toda documentação necessária e suficiente, juntada pela própria PMSP em 15/03/2004 (fls. 51/61 destes autos e 31/41) para localizar o lote e classificar sua vegetação como patrimônio ambiental. O equívoco de classificação se deu na avaliação do órgão público e não é responsabilidade dos autores (fls. 692).

Quando autuados pela polícia ambiental em 27/03/2007 (fls. 203, 206/207) os autores já possuíam licença emitida pela PMSP (equivocadamente ou não) e indiretamente pelo DEPRN em 28/12/2006 (fls. 199), a qual lhes permitia extrair as 5 (cinco) árvores que foram cortadas que, conforme contatou a STLP (fls. 201) estavam fitossanitariamente prejudicadas por pragas e apresentavam risco de cair sobre o passeio público, que se localiza atrás da escola (Anexo II)" (fls. 692).

Comentário: na situação posta, o corte de árvores que levou à punição dos demandantes esteve amparado em autorização por parte do Poder Público, a qual, na visão sustentada pelo município, fora emitida com equívoco, só que este de responsabilidade da repartição estatal competente, e não dos agentes privados interessados.

Na sentença, proferida em 12 de março de 2013, foi dada procedência parcial à ação, anulando-se a multa imposta, mas sem reconhecimento de direito de indenização por danos morais em favor dos demandantes. Segundo o entendimento adotado na ocasião, o qual foi confirmado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na apreciação de recursos de apelação interpostos por ambas as partes, como a conduta dos autores esteve amparada em autorização estatal, não se justificava a sua punição, ainda que sob o pretexto de erro na emissão do ato administrativo permissivo.

Caso 3:

ACÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE. Auto de infração ambiental. Poda de rebaixamento de doze exemplares arbóreos de ficus que foi autorizada pela ré. Elementos dos autos que demonstram que o procedimento foi realizado nos termos da licença expedida. Dano ambiental não verificado que impõe a anulação do auto de infração e da multa imposta. Recurso desprovido (TJSP; Apelação Cível 0013980-69.2011.8.26.0053; Relator (a): Dimas Rubens Fonseca; Órgão Julga-

dor: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 1ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 10/09/2015; Data de Registro: 11/09/2015)

No caso sob um condomínio edilício pretendeu a anulação de autos de infração (nº 5.716/08) e de imposição de multa (nº 67-002.450-3), em razão de poda drástica de doze exemplares arbóreos. Sustentou que, mesmo amparado por licença emitida pelo Município, fora multado pela fiscalização.

Citado, o Município apresentou contestação afirmando que o autor realizou a poda drástica de doze exemplares arbóreos em desconhecimento com a autorização obtida junto à Prefeitura, a qual se restringia à permissão para rebaixamento das espécies. Argumentou que houve dano ambiental, sendo que não teria feito nenhuma indicação de empresa para realizar o serviço, de exclusiva responsabilidade do autor.

Comentário: chama a atenção no precedente analisado que o ilícito imputado ao requerente teria decorrido de uma falha de interpretação quanto ao alcance da autorização de poda recebida pelo interessado. Que tipo de corte de árvores pode ser realizado com uma permissão para “poda de rebaixamento”? Qual a diferença entre uma “poda de rebaixamento” e uma “poda drástica”?

Natural que esse tipo de disciplina deva constar de regulamentos, e não da lei parlamentar, algo que já dificulta sua adequada compreensão pelos destinatários desse tipo de ato normativo, sobretudo quando o Poder Público não adota providências proativas e colaborativas no sentido de dar conhecimento inequívoco da conduta esperada do particular em uma situação como a analisada.

Da sentença de procedência, proferida em 5 de junho de 2013, constou o seguinte registro sobre a prova documental produzida pelas partes:

Nos termos da Licença nº 014/2008, emitido pela Subprefeitura de Vila Mariana em 18/12/07, foi autorizada ao autor a realização de poda de rebaixamento de 12 Ficus com 16 cm de altura e 96 cm de diâmetro (fls. 70).

No entanto, em vistoria realizada em 19/05/2008, foi constatada pela agente de fiscalização da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente que estava sendo realizada a poda drástica dos exemplares citados. Segundo o auto de infração:

“Em 19/05/08 foi realizada vistoria no interior do condomínio acima citado, onde foi constatado poda drástica ocasionando a deterioração em 12 (doze) exemplares arbóreos de ficus” (fls. 102/103).

Ocorre que a distinção entre poda de rebaixamento e poda drástica só passou a ser utilizada a partir da Resolução 124/CADES/2008, expedida em setembro de 2008, ou seja, posteriormente à realização da poda das árvores em questão.

Quando da realização da poda dos exemplares arbóreos, tal prática era regida pelo Manual Técnico de Poda de Árvores (Portaria Intersecretarial nº 4/SVMA/MSMSP/05), que dispunha:

“(...) a poda deve ser executada para conduzir a parte aérea (copa) de uma árvore no sentido de ocupar o espaço disponível e apenas ex-

cepcionalmente para reduzir ou delimitar o seu volume. Assim, evita-se que a mesma seja “mutilada” por podas drásticas ou executadas com imperícia” (g.n.)

No julgamento em comento, confirmado pelo E. Tribunal, além da impossibilidade de retroatividade de regulamento mais restritivo expedido após a data dos fatos para disciplinar uma dada relação, fundamento por si só suficiente para acolhimento do pedido de anulação de multa, ainda foi sopesado que havia risco de queda dos espécimes em questão, bem como que seu estágio atual era adequado, a confirmar que a intervenção neles realizada foi favorável à sua preservação.

Caso 4:

AÇÃO ANULATÓRIA. Multa ambiental. São Bernardo do Campo. AIA nº 3.994 de 17-6-2017. Bosqueamento de vegetação rasteira. Supressão de espécimes arbóreos. DM nº 19.463/15, art. 75. Nulidade. - 1. Auto de infração. Nulidade. O cotejo entre a segunda e terceira vistorias - a que ensejou a lavratura do AIA nº 3.994 de 17-6-2017 e a elucidativa, posterior à apresentação do recurso administrativo - indica relevante modificação dos fatos descritos no auto de infração, pois distintos os danos apontados e a respectiva capitulação, as características da vegetação suprimida e os parâmetros para o cálculo da multa. Era hipótese de declaração da nulidade do auto de infração pela autoridade administrativa responsável pelo julgamento e determinação de lavratura de uma nova autuação (DM nº 19.463/15, art. 17), providência inclusive determinada pelo Diretor do Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental, o então responsável pelos julgamentos em 1ª instância, mas posteriormente repelida pelo Secretário de Gestão Ambiental. - 2. Dano ambiental. Laudo pericial. Prova emprestada. A prova pericial produzida na ação civil pública nº 1014069-50.2018.8.26.0564, 6ª Vara Cível de São Bernardo do Campo, aqui acostada como prova emprestada, demonstra inexistir o dano ambiental descrito pela autoridade atuante, sem contradita eficaz do Município. Também por este fundamento a anulação do auto de infração ambiental e do respectivo processo administrativo é medida de rigor. - Procedência. Recurso do município desprovido (TJSP; Apelação Cível 1018991-37.2018.8.26.0564; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro de São Bernardo do Campo - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/09/2022; Data de Registro: 13/09/2022)

No precedente destacado, uma pessoa física ingressou com ação para fins de ser declarada a nulidade dos autos de Inspeção Ambiental nº 4269/2017 e de Infração nº 3994/2017, bem como a nulidade do Processo Administrativo nº 37628/2017, diante da ausência de motivação na decisão do julgamento do recurso que manteve o auto de infração. A requerente, como proprietária de um terreno situado em área urbana, inserida em Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings (APRM-B), contratou serviços de jardineiro para remover entulhos

e galhos/folhas em seu terreno, sendo que, em fiscalização realizada por ocasião de denúncia anônima (Auto de Inspeção nº 4023/2017), não foi constatada infração ambiental.

Posteriormente, o local sofreu nova inspeção (Auto de Inspeção nº 4269/2017), a qual descreveu atuação de intervenção sob a forma de bosqueamento em área total do lote. Desse auto, foi lavrado Auto de Infração Ambiental nº 3994/2017, com imposição de multa de R\$ 58.500,00, por infração ao disposto no artigo 75 do Decreto Municipal 19.463/2015. Alegou que as coordenadas geográficas do Auto de Infração diferem daquelas trazidas pelo primeiro auto de inspeção, referindo-se a imóvel de inscrição diversa.

Em recurso administrativo foi realizada uma terceira vistoria no lote, tendo sido reduzida a multa em 40% em caso de cumprimento de reparação do dano, bem como estabelecido novo enquadramento legal para a conduta tida por ilícita (artigo 77 do Decreto Municipal nº 19.463/2015). Foi interposto novo recurso, o qual foi indeferido administrativamente. Entendendo haver a presença de vício de legalidade no procedimento administrativo, buscou a requerente a nulidade do Auto de Infração Ambiental nº 3994/2017 e da decisão que indeferiu o recurso.

Citado, o município protestou pela improcedência da ação. Alegou que, em decorrência de denúncia anônima, foi realizada vistoria no imóvel de propriedade da parte autora, ocasião em que não foi constatado crime ambiental, porém houve sua orientação quanto aos trâmites para a realização de qualquer intervenção na área. Em 17 de junho de 2016, foi constatada intervenção no imóvel com utilização de foice e enxada, tendo sido lavrado Auto de Infração Ambiental nº 3994/2017. Interposto recurso, foi realizada nova vistoria no local, confirmando a intervenção em vegetação (bosqueamento) e ratificando a multa, com o indeferimento do recurso e comunicação da parte sobre a necessidade de reparar o dano causado.

Comentário: na situação examinada, chama a atenção a divergência de localização da área que foi objeto de fiscalização pelo Poder Público, dado sobre o qual não poderia haver qualquer dúvida para fins de responsabilização do respectivo proprietário quanto ao suposto dano ambiental que lhe fora imputado.

Para além desse aspecto, curioso notar que a contribuinte buscou atuar de modo regular no cumprimento de seu ônus (e não meramente direito) de manter seu terreno com vegetação devidamente aparada, já que postulou pedido de autorização para sua “limpeza” em 2017 junto à repartição aparentemente competente para tanto.

Nada obstante, como infelizmente não é raro em circunstâncias análogas, o Município sequer esclareceu que resposta foi oferecida a tal pleito, da qual imagina-se que deveria constar orientações claras do que poderia ou não ser feito pela interessada com amparo no ato permissivo.

Ou seja, havendo alguma incerteza sobre que tipo de intervenção poderia ser feita para a limpeza do terreno (no caso restou controverso se ela envolvia a possibilidade de retirada de arbustos e de remoção de terra), caberia à Administração oferecer orientações unívocas a respeito, em atuação colaborativa com o particular no que se refere à suficiente delimitação da conduta que lhe é esperada, e não, como fez, impor-lhe sanção pela prática de comportamento amparado em interpretação possível (embora talvez não a melhor) do quadro normativo aplicável à espécie.

Destacamos passagem da sentença de primeiro grau:

No mais, como houve pedido para limpeza do terreno feito em 10/06/17, era ônus do Poder Público informar se tal pleito foi autorizado e, em caso positivo, quais as orientações foram dadas à interessada para que fosse observada a legislação pertinente no procedimento em questão.

Como nenhum desses dados foi trazido pelo Município aos autos, tem-se que não há como prevalecer a presunção de legitimidade de que se reveste o ato administrativo combatido, isso em detrimento da contribuinte que, como visto, apresentou versão coerente e devidamente

fundamentada por documentos para justificar sua postura na situação sob exame.

Finalmente observo que a tendência da legislação caminha no sentido de se prestigiar a boa-fé e a vulnerabilidade do cidadão no trato com a Administração (vide art. 5, II da Lei 13.460/2017 e art. 2, II e IV da Lei 13.874/20192), vetores de interpretação que também exigem do Poder Público, quando chamado a prestar contas da sua atuação sancionatória, a demonstração inequívoca da correção do seu agir.

Conclusão

No presente estudo, discutimos os efeitos a serem atribuídos à ignorância da lei no âmbito do Direito Administrativo Sancionador ambiental.

Não havendo qualquer ressalva expressa no nosso direito positivo acerca do quanto previsto no art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, uma primeira leitura do quadro normativo vigente poderia levar à conclusão pela inexorabilidade da aplicação de uma sanção ambiental sempre que houvesse violação a uma lei ou regulamento proibitivos de condutas ofensivas a bens jurídicos tutelados.

Nada obstante, problematizamos o referido desfecho, à luz de uma realidade na qual o pleno conhecimento do comportamento ditado pelos nossos atos normativos nem sempre é de fácil acesso sob a perspectiva dos seus destinatários (sejam eles cidadãos comuns ou mesmo pessoas com formação jurídica), trazendo reflexões sobre a adequação desse tipo de leitura sob uma ótica moral (i.e., de valores a serem perseguidos) ou econômica da aplicação do Direito.

Ao sustentarmos que o objetivo precípuo de um castigo previsto em lei seria evitar o seu descumprimento, defendemos que é ônus do Estado, como pressuposto para lançar mão da sua prerrogativa sancionadora, que este dê ciência inequívoca aos administrados acerca do que é proibido em dada porção do território.

Se o Poder Público, contudo, falhar quanto a este dever, aquele que descumprir a legislação de boa-fé mereceria isenção ou pelo menos atenuação de pena?

Nos casos que selecionamos para ilustrar a importância do debate proposto, podemos interpretar que o Tribunal de Justiça sinalizou no sentido da possibilidade de acolhimento da tese, que é alvo de acesos debates doutrinários quanto à sua compatibilidade com o nosso ordenamento.

Dito isso, a melhor leitura da “presunção de conhecimento da lei” prevista no

art. 3 da LINDB parece ser a da desnecessidade de sua ciência pelos cidadãos para que, em determinada situação concreta, estes possam ser responsabilizados pela sua inobservância.

Nada obstante, entre “desnecessidade de conhecimento da lei” para que um indivíduo sofra suas consequências e a aplicação aleatória da legislação em detrimento de quem buscou obter informações de como agir e isto lhe foi negado por órgãos públicos, há uma grande diferença.

Neste contexto, sugerimos que o emprego da noção de “culpabilidade”, tão cara ao Direito Penal, passe a ampliar o repertório do Direito Administrativo Sancionador, funcionando como condição para a legitimidade das penas impostas pelo Estado em detrimento de todos aqueles que adotem comportamentos tidos como desviantes também em tal seara.

Entendendo-se que a legislação deva necessariamente ser interpretada segundo os valores que inspiraram sua aprovação, o que implica o sopesamento dos efeitos que sua aplicação acarreta na realidade, a justiça no caso concreto envolvendo o questionamento de sanções ambientais não parece prescindir da análise da reprovabilidade da conduta de quem infringe os respectivos termos.

Espera-se que, com as presentes linhas, tenhamos oferecido fundamentos consistentes em prol da referida compreensão.

Referências bibliográficas

ATHAYDE, Mariana Aires; SILVA, Nathália Ribeiro Leite. A Repercussão da Derrotabilidade de Hart na Teoria dos Princípios. *Revista da ESMAL* n° 8, 2020.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore S. O conhecimento da lei no contexto de normatização dos tipos penais. In CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (orgs.). *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Anotada*, vol. I, São Paulo: Quartier Latin, 2019.

_____. O sentido da pena e a racionalidade de sua aplicação no estado democrático de direito brasileiro. In FLORÊNCIA FILHO, Marco Aurélio; BECHARA, Fábio Ramazzini (orgs.). *Os Desafios das ciências criminais na atualidade*, 1 ed., Belo Horizonte, São Paulo: De´Plácido, 2022.

BIM, Eduardo Fortunato, O mito da responsabilidade objetiva no direito ambiental sancionador: imprescindibilidade da culpa nas infrações ambientais, *In Revista de Direito Ambiental*, ano 15, n° 57, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jan-mar/2010.

BITENCOURT, Cesar Roberto. *Erro de tipo e erro de proibição - uma análise comparativa*, 6 ed, São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMMARATA, Angelo Ermanno. Sul fondamento del principio <ignorantia juris non escusat> *in Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, p. 327-338, Roma, 1928.

CARNEIRO NETO, Durval. *Críticas à Teoria da Derrotabilidade das Regras Jurídicas. II Jornada de Direito Constitucional - Coleção Jornada de Estudos Esmaf*, 21, Brasília, 2014.

CHEVALLIER, Jacques. *L'État de droit*, 5 ed., Paris: Montchrestien, 2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*, 3. ed., São Paulo: RT, 2011.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Lei e regulamento - apontamentos sobre o caráter inovador inerente a todas as formas de manifestação do poder normativo estatal *in Boletim de Direito Administrativo*, n. 7, ano 31, p. 856/864, São Paulo: NDJ, jul. 2015.

_____. *Tipicidade, presunção de legitimidade e boa fé na aplicação das sanções tributárias - Um estudo pela domesticação do poder de polícia fiscal*, [no prelo].

CYRINO, André. Legalidade administrativa de carne e osso - uma reflexão diante do processo político brasileiro *in Revista de Direito Administrativo - RDA*, p. 175-208, jan.-abr. 2017.

DALLARI, Dalmo. *A Constituição na vida dos povos - da Idade Média ao Século XXI*, 2 ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

ESPINOLA, Eduardo; ESPINOLA FILHO, Eduardo. *A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro*, 2 ed, atualizada por Silvia Pacheco, v. 1, Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

FERRAZ JR, Tercio Sampaio. *A ciência do direito*, 3 ed., São Paulo: ed. Atlas, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Estado de Direito e Estado Legal *in Revista de Direito Administrativo*, v. 157, pp. 14-44, Rio de Janeiro: FGV, 1984.

FIGUEROA, Alfonso García. Neoconstitucionalismo, Derrotabilidade e Razão Prática, trad. Eduardo Ribeiro Moreira. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 20, vol. 79, abr-jun., 2012.

HART, H. L. A. *The Ascription of Responsibility and Rights in Proceedings of the Aristotelian Society*, New Series, vol. 49, pp. 171-194, 1948 (disponível em <http://www.jstor.org/stable/4544455>, acesso em 03/09/2014).

HUNGRIA, Nelson. *Ilícito administrativo e ilícito penal*. In *Revista de Direito Administrativo*, volume especial, pp. 15-21, Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

HUSAK, Douglas N.. *Ignorance of law and duties of citizenship in 14 LEGAL Stud.*, p. 105-115, 1994 (disponível em HeinOnline, acesso em 27/07/23).

LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Comentários à Lei de Introdução ao Código Civil*, v. 1, 2 ed, Rio de Janeiro/São Paulo: Freitas Bastos, 1959.

MASSON, Cleber. *Código Penal Comentado*, 3ª ed., São Paulo: Método, 2015.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em evolução*, 3 ed., Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*, 16. ed., São Paulo: Malheiros, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 19 ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

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

MELLO, Sébastien Borges de Albuquerque, TOURINHO, Rita. A responsabilidade da pessoa jurídica no âmbito do Direito Público Sancionador: a incoerência na valoração da culpabilidade no ordenamento jurídico brasileiro. *In Revista de Direito Administrativo e*

Infraestrutura, vol. 22/2022, pp.163-184, jul-set/2022.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil ambiental e a questão dos sujeitos responsáveis à luz da Lei 6.938/1981. In: GUERRA, Sidney; FARIAS, Talden; AVZARADEL, Pedro. *Política Nacional do Meio Ambiente - 40 anos da Lei 6938/1981*, p. 370-403, Curitiba: Instituto Memória, 2021.

MOTTA, Fabrício. *Função normativa da administração pública*, Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. O ilícito administrativo à luz do devido processo legal administrativo: perspectivas da aplicação das sanções administrativas a partir das disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro in *Revista de Direito Administrativo & Constitucional - A&C*, ano 21, n. 85, p. 113-138, Belo Horizonte: Fórum, jul./set. 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código Penal Comentado*, 21ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

OSÓRIO, Fábio Medina. Observações a respeito do Princípio Constitucional da Culpabilidade no Direito Administrativo Sancionador. In SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *O Direito Público em Tempos de Crise - Estudos em Homenagem a Ruy Ruben Ruschel*, pp. 69-97, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

PORTO, Éderson Garin. O dever de colaboração como vedação a operações-surpresa e comportamentos contraditórios da Administração Tributária in *Interesse Público*, n. 98, pp. 147-179, Belo Horizonte: Fórum, maio/junho 2016.

RAMOS, André de Carvalho; GRAMSTRUP, Erik Frederico. *Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB*, São Paulo: Saraiva, 2016.

RANIERI, Nina. *Teoria do Estado - do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*, Barueri/SP: Manole, 2013.

RUBINSTEIN, Flávio. *Boa fé objetiva no direito financeiro e tributário*, São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SANTOS, Eduardo Sens dos. *Tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade nas infrações administrativas*. In *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 13, nº 51, pp. 229-260, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, abril-jun/2005.

SCARPONI, Rita Maria. Direito administrativo sancionador: princípio da responsabilidade subjetiva e correlatos. In *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, ano 8, nº 30, pp. 334-338, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, out-dez/2005.

SILVA, Clóvis do Couto e. O princípio da boa fé no direito brasileiro e português in *Estudos de direito civil brasileiro e português*, p. 43/72, São Paulo: RT, 1980.

TENORIO, Oscar. *Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro*, 2 ed, Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1955.

TORRES, Dennis José Almanza. A derrotabilidade das normas jurídicas e sua presença nas decisões judiciais in *Teoria da Derrotabilidade - Pressupostos Teóricos e Aplicações*. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional tributário e segurança jurídica - metódica da segurança jurídica do sistema constitucional tributário*, 2 ed., São Paulo: RT, 2012-B.

WIEACKER, Franz. *El principio general de la buena fe*, trad. Luis Díez-Picazo, Santiago/Chile: Olejnik, 2019 (primeira edição de 1955).