XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

JOSE EVERTON DA SILVA

VINICIUS PINHEIRO MARQUES

MARIE JOAN NASCIMENTO FERREIRA

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

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

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Vinicius Pinheiro Marques; Jose Everton da Silva; Marie Joan Nascimento Ferreira.– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-682-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) realizou o XV Encontro Internacional do CONPEDI, nos dias 27, 28 e 29 de maio de 2026, na cidade de Alicante, Espanha, reafirmando o compromisso com a valorização da pesquisa científica em Direito e promovendo a internacionalização da construção acadêmica jurídica brasileira.

Os Grupos de Trabalho se apresentaram nas dependências da Universidade de Alicante, no caso específico, o Grupo de Trabalho em Direito Administrativo e Gestão Pública I, que foi coordenado pelos professores doutores José Everton da Silva, Marie Joan Nascimento Ferreira e Vinícius Pinheiro Marques, com amplo debate pelos autores presentes, de forma harmônica e enriquecedora para todos e todas que estavam assistindo e apresentando.

A relação dos trabalhos é composta de 6 (seis trabalhos), ora apresentados por doutores, doutorandos, mestres e mestrandos, com temas atualizados e intrigantes, que fazem parte do cotidiano da carreira jurídica, como segue na ordem de apresentação:

O primeiro trabalho apresentado pela autora Grace Ladeira Garbaccio com o título "Licitações Públicas Sustentáveis como Instrumento de Inclusão Social da Agenda 2030 no Brasil", teve como objetivo a sensibilização nas contratações locais pelo governo. As discussões trazidas pelos autores são relevantes e demonstram que apesar da base legal robusta, a implementação de contratações sustentáveis e inclusivas exige estrutura administrativa, capacitação e avaliação de resultados.

Na segunda apresentação, a autora Loyane Soares Neves com o título "Governança Ambiental e Coordenação Institucional no Licenciamento Ambiental Brasileiro: a Controvérsia do §6º do art. 44 da Lei n. 15.190/2025 em Perspectiva Comparada" demonstrou a flexibilização nas manifestações quanto à emissão de licenças, porém sem caráter vinculante ou condicionante. A partir da análise jurídico-institucional comparada com a Diretiva 2011/92/UE e indicadores de rigor de políticas ambientais da OCDE, o trabalho apresentado permite uma discussão na perspectiva de que a nova regra reconfigura a relação entre a autonomia da autoridade licenciadora e o controle técnico e que o sucesso do modelo dependerá da qualidade da fundamentação e da transparência das decisões.

A autora Vânia Lúcia Ribeiro Vieira, a terceira apresentação, com o título “Desafios da Administração Pública na Responsabilização de Empresas por Danos Ambientais: o Processo Administrativo Sancionador como Instrumento de Governança Ambiental”, demonstrou que as sanções aplicadas devem ser condizentes com o perfil do infrator para contribuir com a governança ambiental. O trabalho apresentado trouxe contribuições para o debate no sentido de que o processo sancionador ambiental transcende a função meramente punitiva para constituir instrumento de política pública e que tal perspectiva é condição para a proteção ambiental efetiva em escala compatível com os compromissos da Agenda 2030.

A quarta apresentação dos autores Geyson José Gonçalves da Silva e Daiane Sandra Tramontini, teve como título “A Proteção Jurídica dos Usuários de Serviços Públicos no Brasil: Uma Análise a partir da Lei n. 13.460/2017”, direcionando a aplicação da proteção do consumidor aos usuários do serviço público brasileiro. Os debates trazidos pelos autores enfatizam que a governança participativa criada pelos diplomas normativos (estruturada em ouvidorias, conselhos e Cartas de Serviços) será efetiva se a administração incorporar uma cultura de transparência e controle social contínuo, fortalecendo a legitimidade democrática.

Na quinta apresentação, o autor Marcus Aurélio Vale da Silva, com o título “O Uso do Poder de Compra do Poder Público para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável”, consignou a importância do poder de compra do serviço público para fortalecer o desenvolvimento sustentável. O trabalho apresentado traz a reflexão no viés de que para as compras públicas induzirem mercados sustentáveis e o desenvolvimento nacional, é preciso ir além de cláusulas ambientais esporádicas e adotar três soluções como institucionalização dos processos, coordenação intersetorial e mensuração contínua de impactos.

Por último, o título “Direito Fundamental à Boa Administração e Realidade Social”, dos autores Lucas Soares e Silva e Edinilson Donisete Machado, apresentando o protagonismo dos grupos vulneráveis e o dever do Estado para superar as desigualdades históricas e estruturais. O debate trazido pelos autores permite refletir que, alinhado aos objetivos da Constituição, o direito deve promover a justiça social, a participação cidadã e a melhoria das condições de vida. Isso exige garantir o protagonismo de grupos vulneráveis e impor ao Estado o dever de superar desigualdades estruturais.

Excelente leitura para todos e todas e felicitações aos autores pelos trabalhos apresentados!

Prof. Dr. José Everton da Silva - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Prof. Dra. Marie Joan Nascimento Ferreira

Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques – Universidade Federal de Tocantins (UFT)

DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESAS POR DANOS AMBIENTAIS: O PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA AMBIENTAL

CHALLENGES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN HOLDING COMPANIES ACCOUNTABLE FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE: THE ADMINISTRATIVE SANCTIONING PROCESS AS AN INSTRUMENT OF ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

Vania Lucia Ribeiro Vieira [1]

Resumo

O presente artigo analisa os desafios da gestão pública na responsabilização administrativa da pessoa jurídica por infrações ambientais, examinando como a articulação entre sanção administrativa e indução de conformidade pode contribuir para uma governança ambiental mais efetiva. Parte-se da premissa de que o processo sancionador ambiental transcende a função meramente punitiva para constituir instrumento de política pública. Com base na teoria da regulação responsiva (Ayres e Braithwaite), na governança ambiental colaborativa (Gunningham) e no modelo de culpabilidade por defeito de autorregulação (Nieto Martín), argumenta-se que a eficácia da proteção ambiental depende da calibração das respostas regulatórias, conforme o comportamento do regulado, e da institucionalização de mecanismos de conformidade ambiental corporativa. Analisa-se o Projeto de Lei n.º 5.442 /2019, que regulamenta o compliance ambiental no Brasil, e experiências internacionais relevantes, como a Diretiva de Devida Diligência em Sustentabilidade Corporativa da União Europeia (CSDDD) e as diretrizes da OCDE. Conclui-se que a superação do paradigma exclusivamente sancionatório em favor de modelos integrados de governança, que articulem instrumentos preventivos, consensuais e punitivos, é condição para a proteção ambiental efetiva em escala compatível com os compromissos da Agenda 2030.

Palavras-chave: Processo administrativo sancionador, Governança ambiental, Responsabilidade da pessoa jurídica, Regulação responsiva, Compliance ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines the challenges of public management in the administrative liability of legal entities for environmental offenses, analyzing how the articulation between administrative sanctions and compliance induction can contribute to more effective environmental governance. It starts from the premise that the environmental sanctioning process transcends merely punitively to constitute a public policy instrument. Drawing on responsive regulation theory (Ayres and Braithwaite), collaborative environmental governance (Gunningham), and the model of culpability through self-regulation defects

[1] Doutora em Direito, Estado e Constituição (UnB), Mestre em Direito Administrativo (UFMG), Especialista em Compliance (Universidade de Coimbra). Professora dos Mestrados Profissionais em Direito e em Gestão Pública do IDP.

(Nieto Martín), it argues that the effectiveness of environmental protection depends on calibrating regulatory responses according to the behavior of the regulated entity and on the institutionalization of corporate environmental compliance mechanisms. It analyzes Bill No. 5,442/2019, which regulates environmental compliance in Brazil, and relevant international experiences, such as the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) and OECD guidelines. It concludes that overcoming the exclusively sanctioning paradigm in favor of integrated governance models, articulating preventive, consensual, and punitive instruments, is a condition for effective environmental protection at a scale compatible with the commitments of the 2030 Agenda.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative sanctioning process, Environmental governance, Corporate liability, Responsive regulation, Environmental compliance

1 INTRODUÇÃO

A proteção do meio ambiente constitui, na ordem constitucional brasileira, valor fundamental cuja efetividade depende da capacidade do Estado de articular instrumentos regulatórios que não apenas reprimam condutas lesivas, mas que induzam comportamentos preventivos por parte dos agentes econômicos. Nesse contexto, o processo administrativo sancionador figura como peça central da governança pública ambiental, funcionando não apenas como ferramenta punitiva, mas como mecanismo de conformação das atividades empresariais aos imperativos de sustentabilidade.

A responsabilização administrativa da pessoa jurídica por infrações ambientais tem enfrentado desafios persistentes no Brasil, que vão desde a indefinição sobre a natureza do regime de responsabilidade aplicável até a ausência de parâmetros operacionais para a aferição da conduta corporativa. A esses desafios de ordem dogmática somam-se questões estruturais de gestão pública: a baixa efetividade na cobrança de multas ambientais, a insuficiência de recursos humanos e materiais dos órgãos de fiscalização e a fragilidade dos mecanismos de monitoramento e acompanhamento pós-sanção.

Diante desse cenário, cresce a percepção de que o modelo tradicional de fiscalização e sanção ambiental, baseado predominantemente na lógica de comando e controle, precisa ser complementado por instrumentos que estimulem a autorregulação corporativa e a adoção de medidas preventivas de danos. Os programas de compliance ambiental emergem, nessa perspectiva, como ferramentas promissoras tanto para a redução dos riscos ambientais inerentes às atividades econômicas, quanto para a racionalização do processo sancionador, em diálogo com a teoria da regulação responsiva proposta por Ayres e Braithwaite (1992).

O presente artigo tem por objetivo analisar os desafios da gestão pública na responsabilização administrativa da pessoa jurídica por infrações ambientais, examinando como a articulação entre sanção administrativa e indução de conformidade pode contribuir para uma governança ambiental mais efetiva. Para tanto, parte da premissa de que a eficácia do processo sancionador não se mede apenas pela quantidade de autuações e multas aplicadas, mas sobretudo pela sua capacidade de promover mudanças comportamentais duradouras nos agentes econômicos regulados.

A metodologia é qualitativo-descritiva, baseada em pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. Examina-se a evolução normativa e jurisprudencial brasileira,

com ênfase no Parecer n.º 00004/2020 da Procuradoria Federal junto ao IBAMA e nas Instruções Normativas Conjuntas vigentes, bem como o Projeto de Lei n.º 5.442/2019 e experiências internacionais relevantes, particularmente a Diretiva de Devida Diligência em Sustentabilidade Corporativa da União Europeia (CSDDD) e as diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em matéria de conformidade ambiental.

2 O PROCESSO SANCIONADOR COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA AMBIENTAL

2.1 A função da sanção administrativa: entre a repressão e a indução de conformidade

A compreensão do papel do processo administrativo sancionador na proteção ambiental exige, preliminarmente, uma reflexão sobre a própria função da sanção administrativa. Tradicionalmente, a doutrina brasileira aborda a sanção a partir de seu caráter aflitivo e retributivo, concebendo-a como consequência jurídica imposta ao infrator em razão do descumprimento de um dever legal (OSÓRIO, 2023). Nessa perspectiva, a sanção cumpriria função primordialmente punitiva e dissuasória: ao impor custos ao infrator, desestimularia a prática futura de condutas similares.

Essa concepção, fortemente ancorada no modelo regulatório de comando e controle, predominou na gestão pública ambiental brasileira durante décadas. O arcabouço normativo estruturado pela Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), pela Lei n.º 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) e pelo Decreto n.º 6.514/2008 reflete essa orientação, ao centrar-se na tipificação de infrações, na cominação de sanções e na disciplina dos procedimentos de autuação e julgamento.

Contudo, a experiência acumulada nos últimos anos tem evidenciado as limitações desse modelo. Historicamente, o IBAMA arrecada apenas cerca de 5% do valor total de multas que aplica por ano, e o passivo de processos de autuação acumulado chegou a mais de 130 mil multas pendentes, somando cerca de R$ 29 bilhões, no início de 2023.[1] A constatação não é

[1]Segundo dados do Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental (Cenpsa/IBAMA), em 2024 a autarquia conseguiu instruir e julgar 24.982 processos, mais que o dobro da média histórica de 10 a 12 mil por ano. A arrecadação com multas ambientais atingiu recorde de R$ 729 milhões em 2024, quase quadruplicando o valor de R$ 219 milhões arrecadados em 2023 e superando o total de R$ 667 milhões arrecadados durante todo o período de 2019 a 2022. O passivo caiu para cerca de 90 mil multas, que somam aproximadamente R$ 22 bilhões a receber. É significativo observar que a atual gestão federal tem intensificado as ações de fiscalização e responsabilização ambiental. Na Amazônia, entre 2023 e 2025, comparativamente ao período de 2020 a 2022, o IBAMA ampliou a aplicação de autos de infração relacionados à flora em 81%, de multas em 63% e de embargos em 51%, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, divulgados em outubro de 2025, por ocasião da publicação das taxas Prodes de desmatamento. No Cerrado, o IBAMA aumentou, no mesmo período comparativo, a aplicação de autos de infração em 24%, de multas em 130% e de embargos em 38%. Paralelamente, a Advocacia-Geral da União (AGU) tem desempenhado papel crescente na responsabilização judicial de grandes corporações por

exclusividade brasileira: estudos comparados demonstram que, em diversos sistemas jurídicos, a mera ameaça de sanção se revela insuficiente quando desacompanhada de mecanismos complementares de indução à conformidade (GUNNINGHAM; GRABOSKY, 1998).

Nesse contexto, a literatura regulatória contemporânea tem proposto uma compreensão mais ampla da função da sanção administrativa, que transcende o binômio infração-punição para abarcar dimensões preventivas, pedagógicas e indutoras de comportamento. A sanção, nessa acepção expandida, funciona não apenas como resposta a uma conduta pretérita, mas como elemento de um sistema regulatório voltado à promoção prospectiva da conformidade.

Essa evolução é reforçada pelo crescente movimento de incorporação de critérios ambientais, sociais e de governança (ESG) na gestão corporativa. A agenda ESG, sistematizada a partir do Pacto Global da ONU (2000) e consolidada pela teoria dos stakeholders (FREEMAN, 1984), defende que as empresas têm responsabilidade não apenas perante seus acionistas, mas também perante a sociedade, o meio ambiente e as futuras gerações. Nessa perspectiva, o processo sancionador ambiental pode ser ressignificado como instrumento que reforça a função socioambiental da empresa, incentivando a adoção de práticas de governança corporativa que incorporem a variável ambiental na tomada de decisões e na gestão de riscos (FRAZÃO, 2011).

2.2 A teoria da regulação responsiva e sua aplicação à proteção ambiental

A teoria da regulação responsiva, formulada por Ian Ayres e John Braithwaite (1992), oferece um marco teórico especialmente fecundo para repensar o papel do processo sancionador na governança ambiental.[2] Proposta como alternativa à polarização entre os paradigmas de regulação estrita (comando e controle) e desregulação, a teoria sustenta que punição e persuasão devem ser estratégias complementares, calibradas conforme a resposta do regulado.

danos ambientais, destacando-se a mediação do acordo de reparação integral pelo rompimento da barragem de Fundão (Mariana/MG), homologado pelo STF em novembro de 2024, que destinou R$ 132 bilhões para ações de reparação e compensação ao longo de 20 anos. Esses números, embora expressivos, evidenciam que a atuação estatal continua predominantemente reativa, concentrada na repressão e reparação de danos já consumados, reforçando a necessidade de instrumentos que atuem no polo preventivo da governança ambiental.

[2]No Brasil, a regulação responsiva tem sido objeto de crescente atenção acadêmica e institucional. Destacam-se, nesse campo, os estudos do Núcleo de Direito Setorial e Regulatório da Universidade de Brasília (NDSR/UnB), coordenado pelo Prof. Márcio Iorio Aranha, que sistematiza as teorias regulatórias, incluindo a regulação responsiva e a regulação inteligente, em seu Manual de Direito Regulatório (ARANHA, 2021). Os Relatórios de Pesquisa e Inovação Acadêmica produzidos pelo NDSR/UnB em parceria com a ANAC e a ANATEL constituem referências relevantes sobre a aplicação da regulação responsiva no contexto brasileiro, demonstrando a viabilidade de modelagens regulatórias apoiadas em incentivos como alternativas ao modelo tradicional de comando e controle (ARANHA et al., 2021; VIEIRA, 2018).

O modelo é representado pela célebre pirâmide regulatória, cuja base abriga estratégias de persuasão, orientação e indução à conformidade voluntária, e cujo topo é ocupado pelas medidas sancionatórias mais severas. A premissa fundamental é que o regulador deve iniciar pela base da pirâmide, recorrendo a medidas mais brandas e colaborativas, e escalar progressivamente para níveis mais interventivos e punitivos apenas quando a resistência do regulado assim o exigir. Correlatamente, o regulador deve estar disposto a retornar à base da pirâmide sempre que o regulado demonstrar disposição para a conformidade (BRAITHWAITE, 2006).

A aplicação da regulação responsiva à proteção ambiental implica reconhecer que a efetividade da governança ambiental depende não apenas da capacidade de punir, mas sobretudo da capacidade de calibrar a resposta regulatória em função do perfil e do comportamento de cada regulado. Empresas com histórico de conformidade, programas de prevenção estruturados e disposição para cooperar com os órgãos de fiscalização mereceriam tratamento regulatório diverso daquele dispensado a infratores contumazes ou a empresas que demonstram indiferença ou resistência às normas ambientais.

No contexto brasileiro, a Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 01/2021 introduziu a etapa de conciliação ambiental no processo administrativo sancionador, o que pode ser lido como um aceno à lógica da regulação responsiva. Contudo, a incorporação dessa abordagem permanece incipiente, na medida em que o arcabouço normativo brasileiro ainda privilegia fortemente o polo punitivo da pirâmide, sem oferecer ao regulador instrumentos claros para a adoção de estratégias de persuasão e indução situadas na base.

Essa limitação não é meramente normativa: ela reflete uma cultura administrativa de fiscalização que, historicamente, concebe a atividade regulatória ambiental como exercício de poder sancionador. A transição para um modelo responsivo demanda não apenas mudanças legislativas, mas transformações na formação, na mentalidade e nas práticas dos agentes públicos de fiscalização. Trata-se de desafio que se situa no campo da gestão pública em sentido estrito.

A propósito, Gunningham e Grabosky (1998) desenvolveram o conceito de *smart regulation* (regulação inteligente) para designar formas mais flexíveis e inovadoras de controle ambiental, que combinam instrumentos de comando e controle com mecanismos de mercado, autorregulação e transparência informacional. Segundo os autores, a efetividade da proteção ambiental depende da utilização coordenada de múltiplos instrumentos regulatórios, adaptados

às circunstâncias específicas de cada setor e atividade econômica. A sanção administrativa, nesse quadro, é apenas um dos componentes de um sistema regulatório mais amplo, cuja eficácia depende da sua articulação com outros instrumentos.

Essa perspectiva é particularmente relevante para o cenário brasileiro, em que a dependência excessiva do instrumento sancionador pecuniário tem se revelado ineficaz. Estudos demonstram que os fatores que mais influenciam o comportamento ambiental das empresas não se limitam ao receio da sanção administrativa, mas incluem pressões de mercado, exigências de investidores e financiadores, risco reputacional e cultura organizacional. A sanção administrativa, por mais severa que seja, tende a ser menos eficaz quando aplicada isoladamente, sem articulação com instrumentos que mobilizem esses outros vetores de conformidade.

Braithwaite (2006) sublinha, ademais, que um sistema regulatório responsivo depende da existência de capacidade institucional para transitar entre os diferentes níveis da pirâmide. O regulador precisa dispor não apenas de poder sancionador, mas também de instrumentos e competências para dialogar, orientar, monitorar e negociar com os regulados. No caso brasileiro, a construção dessa capacidade no campo ambiental permanece como desafio central da gestão pública, exigindo investimentos em formação de pessoal, sistemas de informação e procedimentos operacionais que viabilizem uma atuação regulatória verdadeiramente responsiva.

A importância da capacidade institucional ficou dramaticamente evidenciada pelo episódio do Decreto n.º 9.760/2019, que instituiu os Núcleos de Conciliação Ambiental e tornou a audiência de conciliação uma etapa obrigatória do processo sancionador. Embora a conciliação possa representar avanço na gestão consensual de conflitos, a ausência de estrutura adequada para sua implementação resultou na paralisação de milhares de processos sancionatórios. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 755, ajuizada no Supremo Tribunal Federal, alegou que a nova estrutura contribuiu para o esvaziamento do poder sancionador do Estado, favorecendo o avanço do desmatamento e de outras ilegalidades (AZEVEDO; PASQUIS, 2022). O episódio ilustra como uma alteração procedimental, inserida em contexto de fragilização institucional, pode comprometer toda a política pública que o processo administrativo deveria servir.

Nessa mesma direção, Gunningham (2009) propõe o conceito de nova governança ambiental colaborativa, caracterizada pela participação conjunta de atores públicos, privados e

da sociedade civil na definição e implementação de objetivos ambientais comuns.[3] Para o autor, essa abordagem é mais responsiva, legítima e eficaz do que os modelos tradicionais de comando e controle, na medida em que a deliberação, a cooperação e a aprendizagem em nível local produzem respostas mais adequadas às circunstâncias concretas e geram maior adesão dos regulados.

3 OS DESAFIOS DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA PESSOA JURÍDICA NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

3.1 A evolução normativa e jurisprudencial: da responsabilidade objetiva à subjetiva

A responsabilização administrativa da pessoa jurídica por infrações ambientais no Brasil foi, durante décadas, informada pela lógica da responsabilidade objetiva. A Lei n.º 6.938/1981, ao prever a obrigação de reparar danos ao meio ambiente independentemente de culpa (art. 14, § 1.º), e a Lei n.º 9.605/1998, ao tipificar como infração toda ação ou omissão violadora das regras ambientais (art. 70), forneceram os alicerces normativos para um regime em que bastava a verificação do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso para a imposição da sanção.

Esse entendimento foi consolidado pela Orientação Jurídica Normativa n.º 26/2011 da Procuradoria Federal junto ao IBAMA, que, apoiada na Teoria do Risco Criado, formalizou a desnecessidade de comprovação da culpabilidade para a configuração da infração ambiental. As Instruções Normativas do IBAMA (IN n.º 10/2012) e do ICMBio (IN n.º 6/2009) disciplinaram o processo sancionador em conformidade com essa orientação.

A primeira inflexão relevante veio do Superior Tribunal de Justiça, que, após decisões contraditórias entre suas Turmas, consolidou, no julgamento dos EREsp n. 1.318.051/RJ (2019), a tese de que a aplicação de sanções administrativas ambientais exige a demonstração do elemento subjetivo da conduta, devendo o processo sancionador observar a teoria da culpabilidade. A decisão provocou cadeia de adequações institucionais: o Parecer n.º 00004/2020 da PFE-IBAMA (convertido na OJN n.º 53/2020, com efeito vinculante desde

[3] Um aspecto central da análise de Gunningham é o conceito de negociação na sombra da hierarquia *(negotiating in the shadow of hierarchy*): a governança colaborativa funciona de modo mais eficaz quando o Estado mantém, em segundo plano, a capacidade de recorrer a instrumentos sancionadores caso a cooperação voluntária se mostre insuficiente. Essa formulação dialoga diretamente com a pirâmide regulatória de Ayres e Braithwaite, ao reforçar que a eficácia dos instrumentos colaborativos situados na base da pirâmide depende da credibilidade dos mecanismos punitivos situados no topo. A sanção administrativa, nessa perspectiva, funciona como *benign big gun*: instrumento cuja mera existência, desde que crível e aplicável, potencializa a eficácia dos mecanismos de persuasão e conformidade voluntária.

julho de 2022) e as Instruções Normativas Conjuntas MMA/IBAMA/ICMBio n.º 02/2020 e n.º 01/2021 reformularam o processo administrativo para incorporar a exigência de aferição do dolo ou da culpa da pessoa jurídica.[4]

3.2 Lacunas operacionais na aferição da conduta corporativa

Independentemente da opção pelo regime objetivo ou subjetivo, a responsabilização administrativa da pessoa jurídica enfrenta um desafio operacional comum: a dificuldade de aferir e qualificar a conduta de um ente coletivo, desprovido de vontade psicológica própria, no contexto de atividades econômicas complexas e cadeias produtivas extensas.

No regime subjetivo atualmente vigente, esse desafio adquire contornos ainda mais agudos. A OJN n.º 53/2020, embora tenha delineado as modalidades de culpa aplicáveis à pessoa jurídica (*in eligendo, in vigilando* e *in custodiendo*), não traduziu esses conceitos em parâmetros operacionais acessíveis aos agentes de fiscalização. A INC n.º 01/2021, por sua vez, exige a indicação do elemento subjetivo no relatório de fiscalização (arts. 6.º, XXI, e 14), mas não especifica os critérios para sua identificação em diferentes contextos setoriais.

Essa lacuna gera consequências relevantes para a gestão pública. A ausência de parâmetros claros amplia a discricionariedade do agente fiscalizador, comprometendo a isonomia no tratamento dos administrados e a motivação dos atos administrativos. Agentes distintos podem adotar critérios díspares para qualificar condutas análogas, fragilizando a previsibilidade e a segurança jurídica do sistema. Em última análise, a falta de balizas objetivas para a aferição da culpabilidade corporativa pode transformar o regime subjetivo, na prática, em modelo de difícil operacionalização, com impacto negativo sobre a efetividade da proteção ambiental.

Nesse contexto, parcela da doutrina propõe uma terceira via: a culpa presumida, na qual, uma vez constatada a infração, o ônus da prova se inverteria, cabendo ao autuado demonstrar a ausência de culpa (MILARÉ, 2016). Essa formulação busca compatibilizar a proteção ambiental efetiva com as garantias do administrado, sem incorrer nos extremos da responsabilidade objetiva pura ou da exigência de prova excessivamente onerosa por parte da Administração. Independentemente da corrente adotada, a escolha tem impacto direto na gestão

[4] Registre-se que, a partir do Decreto n.º 11.080/2022, que eliminou a exigência de instrução normativa conjunta, cada autarquia passou a editar norma própria. A INC n.º 01/2021 foi, na prática, superada pela Instrução Normativa IBAMA n.º 19, de 2 de junho de 2023, que regulamenta o processo sancionador no âmbito do IBAMA, e pela Instrução Normativa ICMBio n.º 9, de 23 de agosto de 2023 (compilada com a IN n.º 13/2026), que disciplina o processo no âmbito do ICMBio. A OJN n.º 53/2020, que consolida a natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental, permanece vigente e vinculante (a anterior OJN n.º 26/2011, que adotava a responsabilidade objetiva, consta como expressamente revogada no portal do IBAMA).

dos processos, na alocação de recursos dos órgãos ambientais e, em última análise, na percepção de risco por parte dos potenciais infratores (*CLIMATE POLICY INITIATIVE*, 2021).

A dificuldade é agravada pelo fato de que a doutrina administrativista majoritária reconhece a necessidade de uma culpabilidade diferenciada para o processo administrativo sancionador, que não corresponda à mera transposição do conceito penal. Conforme sustenta Osório (2023), a culpabilidade no Direito Administrativo Sancionador atua como princípio limitador do poder punitivo estatal, mas seus contornos são mais elásticos do que os praticados no Direito Penal, sobretudo em razão das peculiaridades das relações jurídico-administrativas. Nessa perspectiva, emerge a ideia de uma culpabilidade mitigada, fundamentada na eficiência e racionalidade da gestão pública, que exige a avaliação da conduta do administrado considerando não apenas a legalidade estrita, mas também a otimização dos recursos e o alcance dos objetivos institucionais (VORONOFF, 2018).

Nesse contexto, o modelo de culpabilidade por defeito de autorregulação permanente, elaborado por Nieto Martín (2012), oferece referencial teórico especialmente fecundo para a construção de parâmetros de aferição da conduta corporativa no processo sancionador ambiental. Conforme demonstrado por Vieira (2023), em tese sobre a regulação do comportamento corporativo no Direito Administrativo Sancionador brasileiro, a culpabilidade da pessoa jurídica reside não na intenção psicológica de seus dirigentes, mas na existência de defeitos organizacionais permanentes que propiciam ou não previnem a prática de infrações. A sanção, nessa perspectiva, tem por objetivo primordial induzir a auto-organização da empresa, função muito mais próxima da prevenção especial do que da mera retribuição. O modelo propugna que o juiz (ou a autoridade administrativa) disponha de uma gama flexível de sanções que permitam, em cada caso, desenhar uma resposta adaptada à personalidade da empresa infratora, considerando seu grau de organização interna, a existência de mecanismos de prevenção e a efetividade dos controles adotados.

Essa abordagem encontra eco no conceito de autorregulação regulada, que, conforme aponta Nieto Martín, corresponde a propostas teóricas como a lei reflexiva de Gunther Teubner e a regulação cooperativa de Ayres e Braithwaite. Trata-se de um modelo em que o Estado estabelece diretrizes gerais e parâmetros de conformidade, mas delega à empresa a definição dos mecanismos específicos de prevenção e controle, mantendo a prerrogativa de supervisão, diálogo e, se necessário, intervenção direta. A articulação entre sanção e autorregulação regulada constitui, assim, o elo teórico que conecta o debate sobre culpabilidade corporativa à discussão sobre compliance ambiental como instrumento de governança.

É justamente nessa lacuna que os programas de compliance ambiental revelam seu potencial como elemento de integração entre a lógica sancionadora e a lógica preventiva. Ao estabelecer padrões de conduta, procedimentos de controle interno e mecanismos de monitoramento, o compliance corporativo produz evidências objetivas da diligência (ou da falta dela) da pessoa jurídica, oferecendo à administração pública referencial concreto para a avaliação do comportamento empresarial.

Acrescente-se a esse quadro o desafio da capacitação funcional. A transição de um regime de responsabilidade objetiva, em que bastava ao agente constatar autoria, materialidade e nexo causal, para um regime subjetivo, que exige a identificação e documentação do elemento volitivo da conduta corporativa, representou mudança qualitativa nas competências exigidas dos agentes de fiscalização ambiental. Essa mudança demanda formação em temas que não integram tradicionalmente a capacitação dos servidores que operam o Direito Administrativo Sancionador e desempenham atividades de análise de riscos corporativos e governança empresarial.[5]

Importa registrar, ademais, que os desafios operacionais não se restringem à fase de instrução do processo sancionador. A etapa de julgamento igualmente ressente-se da falta de parâmetros claros: a INC n.º 01/2021 disciplina a dosimetria das sanções com base em circunstâncias majorantes e atenuantes (arts. 87 a 91), mas não estabelece critérios específicos para a avaliação da conduta corporativa preventiva. A existência de programa de compliance ambiental, por exemplo, não consta entre as circunstâncias atenuantes previstas na norma, lacuna que o PL n.º 5.442/2019 pretende suprir ao prever expressamente a consideração do programa de conformidade na dosimetria das sanções.

4 COMPLIANCE AMBIENTAL: PREVENÇÃO DE DANOS E INDUÇÃO DE CONFORMIDADE

4.1 O PL n.º 5.442/2019 e o modelo brasileiro em construção

O Projeto de Lei n.º 5.442/2019, de autoria dos Deputados Federais Rodrigo Agostinho e Luiz Flávio Gomes, em tramitação na Câmara dos Deputados, constitui a principal iniciativa

[5] A gestão pública ambiental defronta-se, assim, com um duplo desafio institucional: de um lado, a necessidade de operacionalizar um regime jurídico mais complexo com quadros funcionais nem sempre preparados para as novas exigências; de outro, a premência de manter a efetividade da proteção ambiental durante o período de transição, evitando que as lacunas do novo regime sejam instrumentalizadas para a impunidade de infratores. Esse cenário reforça a urgência de se desenvolverem instrumentos que simplifiquem a avaliação da conduta corporativa sem comprometer o rigor técnico e jurídico do processo sancionador, papel que o compliance ambiental pode desempenhar de forma significativa.

legislativa voltada à institucionalização do compliance ambiental no ordenamento jurídico brasileiro. Motivado pelas tragédias de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), o projeto visa regulamentar os programas de conformidade ambiental no âmbito das pessoas jurídicas que explorem atividade econômica potencialmente lesiva ao meio ambiente.

O PL estrutura-se em torno de três eixos principais. O primeiro é a obrigatoriedade de implementação de programas de conformidade ambiental pelas empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica potencialmente lesiva ao meio ambiente, estabelecendo caráter facultativo, porém fortemente incentivado, para as demais pessoas jurídicas. O segundo eixo consiste na criação de incentivos positivos para a adoção voluntária, destacando-se a previsão de que a existência de programa efetivo será considerada na dosimetria de sanções penais e administrativas ambientais, funcionando como atenuante.[6] O terceiro eixo contempla mecanismos de desincentivo para a não adoção, incluindo a vedação de acesso a financiamento público, incentivos fiscais e doações estatais para empresas desprovidas de programa efetivo, além da proibição de contratação pública quando o contrato superar R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).[7]

A articulação entre compliance ambiental e processo sancionador proposta pelo PL n.º 5.442/2019 representa, do ponto de vista da governança pública, uma operacionalização da lógica da regulação responsiva. Ao criar incentivos para a conformidade voluntária (base da pirâmide) e reservar as sanções mais severas para os agentes que não demonstram esforço de prevenção (topo da pirâmide), o projeto induz a internalização da variável ambiental na gestão corporativa, reduzindo a dependência do Estado em relação ao modelo de comando e controle.

Ademais, a institucionalização do compliance ambiental pode contribuir para suprir a lacuna de parâmetros de aferição da conduta corporativa identificada na seção anterior. Uma vez que a legislação defina os elementos mínimos de um programa de conformidade efetivo, a verificação da culpabilidade da pessoa jurídica poderá orientar-se, ao menos parcialmente, pela

[6] Para a avaliação da efetividade do programa, o PL estabelece diretrizes inspiradas no art. 42 do Decreto n.º 8.420/2015, que regulamenta os programas de integridade no âmbito da Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013), incluindo o comprometimento da alta administração, a análise periódica de riscos ambientais, a adoção de códigos de conduta e políticas internas, a realização de treinamentos periódicos, a manutenção de canais de denúncia e a aplicação de medidas disciplinares internas em caso de descumprimento.

[7] Merece destaque, ainda, o art. 7.º do PL n.º 5.442/2019, que prevê a avaliação da efetividade dos programas de conformidade ambiental por autoridade certificadora independente, a qual responderá solidariamente pelos prejuízos decorrentes de omissão no dever de avaliação e fiscalização. Essa previsão introduz elemento de governança externa que pode contribuir para mitigar o risco de programas de fachada, que são meramente formais, problema recorrente na experiência anticorrupção e que precisa ser enfrentado desde a concepção do sistema de compliance ambiental. A certificação independente, aliada à transparência sobre o conteúdo dos programas, cria incentivos para que as empresas invistam em mecanismos efetivos de prevenção, e não apenas em aparatos documentais destituídos de impacto operacional.

análise da existência, da adequação e da efetiva implementação desses mecanismos internos de prevenção. A empresa que demonstra ter adotado medidas razoáveis de prevenção produz evidência concreta de diligência, ao passo que a empresa que não dispõe de qualquer mecanismo de controle fornece indício relevante de culpa in vigilando.

4.2 Experiências internacionais: devida diligência ambiental e conformidade corporativa

O movimento de institucionalização de mecanismos de conformidade ambiental corporativa não é exclusividade brasileira. Ao contrário, insere-se em tendência global que tem encontrado expressão normativa particularmente robusta na União Europeia e nas diretrizes da OCDE.

A Diretiva de Devida Diligência em Sustentabilidade Corporativa (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, CSDDD ou CS3D), adotada pelo Parlamento Europeu em 2024, representa o instrumento mais abrangente de regulação da conduta corporativa em matéria ambiental e de direitos humanos na atualidade. A CSDDD impõe às empresas abrangidas a obrigação de identificar, prevenir, mitigar e prestar contas sobre impactos adversos reais e potenciais ao meio ambiente e aos direitos humanos em suas operações e cadeias de valor, com aplicação a partir de 2028.

O modelo europeu distingue-se pela exigência de devida diligência ao longo de toda a cadeia de valor, e não apenas nas operações diretas da empresa, o que implica responsabilização corporativa por impactos ambientais causados por fornecedores, subcontratados e parceiros comerciais. Complementarmente, a Diretiva de Reporte de Sustentabilidade Corporativa (CSRD), que entrou em vigor em 2024, exige a divulgação de informações detalhadas sobre impactos ambientais, incluindo emissões de gases de efeito estufa em todos os escopos, com verificação por auditores independentes.

Nos Estados Unidos, embora a regulação federal permaneça fragmentada em razão de resistências políticas, a Califórnia aprovou em 2024 a SB 219, que exige de empresas públicas e privadas a divulgação de riscos climáticos e emissões de gases de efeito estufa. Outros estados, como Nova York e Illinois, estudam legislação similar, indicando tendência de avanço subnacional da regulação ambiental corporativa.

No plano multilateral, a OCDE tem desempenhado papel relevante na formulação de diretrizes para a conformidade ambiental. O relatório *Ensuring Environmental Compliance* sistematiza a cadeia de conformidade ambiental em três dimensões: promoção da conformidade

(por meio de orientação, treinamento e incentivos), monitoramento (por meio de inspeções e acompanhamento de dados) e aplicação da lei (por meio de sanções administrativas, civis e penais). A abordagem da OCDE é explicitamente responsiva: propõe que as respostas regulatórias sejam calibradas conforme o tipo de comportamento do regulado, com ênfase em medidas que abordem as causas raiz da não conformidade e ofereçam reforço positivo aos agentes que cumprem as normas.[8]

Merece destaque, ademais, o Guia da OCDE de Devida Diligência para uma Conduta Empresarial Responsável, que estabelece seis eixos centrais para o processo de devida diligência corporativa: incorporar a conduta responsável nas políticas de gestão; identificar e analisar impactos adversos reais e potenciais; cessar, prevenir e mitigar impactos; monitorar a implementação; comunicar como os impactos estão sendo enfrentados; e prover ou cooperar para remediar os impactos quando necessário. Essa estrutura, originariamente voltada a empresas multinacionais, oferece modelo replicável para a conformidade ambiental em âmbito nacional, na medida em que operacionaliza o conceito de devida diligência em procedimentos concretos e verificáveis, parâmetros que o Brasil ainda carece de institucionalizar no campo ambiental.

A análise comparada revela convergência na percepção de que a proteção ambiental efetiva exige combinação de instrumentos: a sanção administrativa permanece necessária como mecanismo de último recurso, mas é insuficiente quando desacompanhada de obrigações de devida diligência, transparência corporativa e incentivos à prevenção. O Brasil, com o PL n.º 5.442/2019, posiciona-se em linha com essa tendência global, embora com alcance mais restrito do que o modelo europeu, que impõe obrigações vinculantes de diligência devida ao longo de toda a cadeia de valor.

Cumpre registrar, ainda, que a Diretiva de Crimes Ambientais da União Europeia (Diretiva 2024/1203), revisada no âmbito do Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal*), em vigor desde 20 de maio de 2024, representa um marco fundamental no âmbito do Pacto Ecológico Europeu (European Green Deal). Ela substitui a diretiva de 2008, reforçando a

[8] O documento *Ensuring Environmental Compliance* enfatiza que os esforços de conformidade devem ser orientados pelo risco: as atividades que apresentam maior potencial de dano à saúde humana e ao meio ambiente devem receber prioridade na alocação de recursos de fiscalização, enquanto setores com menor risco podem ser objeto de abordagens mais colaborativas. Essa orientação por risco é o cerne da regulação responsiva aplicada à prática administrativa, e constitui dimensão ainda pouco desenvolvida na experiência brasileira. A OCDE destaca, adicionalmente, a importância da cadeia de conformidade ambiental como sistema articulado que envolve reguladores, inspetores, polícia ambiental, procuradores e juízes. A efetividade do sistema depende não apenas da capacidade de cada ator isoladamente, mas da coordenação entre eles, dimensão que, no Brasil, encontra desafios significativos dada a fragmentação de competências entre União, estados e municípios no federalismo ambiental.

proteção do ambiente através do direito penal e harmonizando as penas em todos os Estados-membros, fortalecendo significativamente as sanções aplicáveis a infrações ambientais corporativas, introduzindo definições mais claras dos tipos infracionais e ampliando o leque de sanções disponíveis para além das tradicionais multas e penas de prisão. A combinação entre obrigações de diligência devida (CSDDD), transparência (CSRD), sanções ambientais reforçadas e regulação de produtos (ESPR) configura sistema regulatório integrado que opera simultaneamente na prevenção, no monitoramento e na repressão, modelo que se aproxima da lógica piramidal da regulação responsiva transposta para escala institucional. Os Estados-membros têm até 21 de maio de 2026 para transpor a diretiva para as suas legislações nacionais.

No contexto latino-americano, a experiência colombiana merece registro. A Lei 1.333/2009, que regulamenta o processo sancionador ambiental na Colômbia, adotou a presunção de culpa do infrator (responsabilidade presumida), cabendo-lhe demonstrar diligência devida para se eximir da sanção. Embora criticada por parte da doutrina, essa construção oferece modelo intermediário entre a responsabilidade objetiva e a subjetiva, em que a existência de mecanismos de prevenção e conformidade funciona como elemento central da defesa do administrado, o que reforça, por via diversa, a relevância do compliance ambiental como instrumento de governança.

5 ARTICULANDO PUNIÇÃO E PREVENÇÃO: A SANÇÃO COMO INDUTORA DE CONFORMIDADE AMBIENTAL

A integração entre processo sancionador e mecanismos de conformidade ambiental, nos moldes propostos pela teoria da regulação responsiva e pela experiência internacional analisada, demanda do Direito Administrativo brasileiro o desenvolvimento de uma dogmática própria que supere a dicotomia entre punição e persuasão.

Nessa perspectiva, a sanção administrativa ambiental pode ser ressignificada como instrumento de indução de conformidade em três dimensões complementares. Na dimensão preventiva, a existência de um regime sancionador efetivo e previsível cria incentivos para que as empresas invistam em programas de prevenção e controle de riscos ambientais, internalizando os custos da conformidade como parte da atividade econômica, materializando o princípio do poluidor-pagador em sua vertente prospectiva.

Na dimensão corretiva, a sanção pode funcionar como mecanismo de ajuste comportamental, especialmente quando associada a instrumentos consensuais como os termos

de compromisso e a conciliação ambiental prevista na INC n.º 01/2021. A possibilidade de conversão de multas em obrigações de reparação ambiental ou de investimento em medidas preventivas aproxima o processo sancionador da lógica restaurativa, privilegiando a reparação do dano e a prevenção de reincidência sobre a mera retribuição pecuniária.

Na dimensão informacional, a condução do processo sancionador produz dados sobre padrões de infração, perfis de infratores e setores econômicos de maior risco ambiental, constituindo insumo essencial para o planejamento da política pública ambiental e para a calibração das estratégias de fiscalização. A sistematização e a publicização dessas informações, em diálogo com os mecanismos de transparência corporativa exigidos pela legislação europeia (CSRD/CSDDD) e pelo PL n.º 5.442/2019, podem potencializar o efeito dissuasório da sanção por meio do que a literatura reconhece como práticas de *naming and shaming* de exposição pública do comportamento ambiental das empresas como indutor de conformidade (VAN ERP, 2021).[9]

Nesse sentido, merece registro o caso emblemático da multa de R$ 47.550.000,00 aplicada pelo IBAMA ao Banco Santander Brasil S/A em 2016, por ter financiado o plantio de milho em área que já se encontrava embargada pelo órgão ambiental e constava de lista pública acessível a todos os interessados. Conforme observa Sakamoto (2017), a multa não decorreu da condição de poluidor indireto da instituição financeira, mas de conduta própria: a violação da Resolução BACEN n.º 4.327/2014, que impõe às instituições financeiras a obrigação de manter estrutura de governança para a identificação e o gerenciamento de riscos socioambientais. A instituição, ao conceder crédito sem consultar a lista de áreas embargadas, incorreu em culpa in vigilando que configurou infração administrativa autônoma.[10]

Cumpre registrar, ainda, que a própria natureza da multa ambiental favorece a articulação entre punição e prevenção. Conforme aponta Sakamoto (2017), a multa administrativa ambiental possui natureza jurídica mista, simultaneamente sancionatória e reparatória, na medida em que o art. 73 da Lei n.º 9.605/1998 determina que os valores

[9] A experiência da Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013) oferece precedente relevante para essa articulação no Direito brasileiro. Ao prever a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica e, simultaneamente, instituir a existência de programa de integridade efetivo como atenuante na dosimetria das sanções, a lei criou mecanismo que incentiva a prevenção sem abrir mão da punição. A transposição dessa lógica ao campo ambiental, adaptada às especificidades do bem jurídico tutelado, poderia constituir avanço significativo na governança pública ambiental.

[10] O caso ilustra de forma contundente como a devida diligência ambiental (ou a ausência dela) funciona como critério objetivo de aferição da conduta corporativa. A existência de mecanismos públicos de informação (como a lista de áreas embargadas) e de obrigações regulatórias de gestão de riscos socioambientais (como a Resolução BACEN n.º 4.327/2014) cria parâmetros claros a partir dos quais a diligência ou negligência da pessoa jurídica pode ser avaliada. Trata-se, em essência, da mesma lógica que o PL n.º 5.442/2019 pretende generalizar para todas as empresas que exerçam atividade econômica potencialmente lesiva ao meio ambiente.

arrecadados sejam revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente e a fundos estaduais ou municipais correlatos. Essa destinação confere à multa função adicional de instrumento de financiamento da política ambiental, reforçando o argumento de que o processo sancionador não deve ser concebido apenas como mecanismo punitivo, mas como componente de um sistema integrado de governança ambiental voltado tanto à repressão quanto à prevenção e reparação de danos.

Para tanto, é imprescindível que a legislação brasileira avance na definição dos parâmetros de efetividade dos programas de conformidade ambiental. A experiência anticorrupção demonstra que a mera existência formal de programa de integridade é insuficiente: o regulador precisa dispor de critérios para avaliar se o programa é efetivamente implementado, se conta com recursos adequados, se a alta administração está comprometida e se os mecanismos de monitoramento e resposta a incidentes funcionam na prática. No campo ambiental, esses critérios precisam ser complementados pela avaliação da adequação dos controles aos riscos específicos da atividade econômica exercida, o que varia enormemente entre, por exemplo, mineração, agropecuária, indústria química e logística.

Nessa perspectiva, é possível delinear os contornos de um modelo integrado de governança ambiental que articule três pilares complementares. O primeiro pilar consiste na obrigação de devida diligência ambiental, que imporia às empresas o dever de identificar, avaliar, prevenir e mitigar os riscos ambientais associados às suas atividades e cadeias de valor, nos moldes da CSDDD europeia, adaptada à realidade brasileira. O segundo pilar corresponde ao processo sancionador responsivo, em que a dosimetria da sanção administrativa é calibrada conforme o comportamento pregresso do regulado, considerando a existência e efetividade de programas de conformidade como fator atenuante e a ausência de medidas mínimas de prevenção como fator agravante. O terceiro pilar envolve a transparência ambiental corporativa, com a exigência de divulgação periódica de informações sobre riscos, impactos e medidas de prevenção adotadas, potencializando o controle social e o efeito reputacional como vetores de conformidade.

A construção desse modelo integrado encontra amparo no princípio constitucional da função socioambiental da empresa, que impõe aos agentes econômicos não apenas a abstenção de condutas lesivas, mas o dever positivo de adotar medidas que contribuam para a preservação ambiental. O processo sancionador, nessa perspectiva ampliada, deixa de ser mero instrumento de retribuição para funcionar como indutor de uma cultura empresarial de responsabilidade

ambiental, em que a prevenção de danos não é opção facultativa, mas obrigação jurídica cujo descumprimento acarreta consequências sancionatórias.

A articulação entre sanção e prevenção alinha-se, por fim, aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), particularmente os ODS 12 (consumo e produção responsáveis), 13 (ação contra a mudança global do clima), 15 (vida terrestre) e 16 (paz, justiça e instituições eficazes), pressupõem precisamente a construção de modelos regulatórios capazes de combinar efetividade ambiental com governança institucional robusta (SEIXAS et al., 2020), desafio ao qual o Direito Administrativo Sancionador brasileiro precisa responder com maior audácia teórica e institucional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida neste artigo evidencia que os desafios da gestão pública na responsabilização administrativa da pessoa jurídica por infrações ambientais não se limitam à definição do regime de responsabilidade aplicável, se objetivo ou subjetivo, mas se estendem à própria concepção do processo sancionador como instrumento de governança ambiental.

O modelo brasileiro vigente, não obstante as relevantes adequações normativas promovidas a partir de 2020, ainda apresenta fragilidades significativas: a ausência de parâmetros claros para a aferição da conduta corporativa, a insuficiência de mecanismos de capacitação dos agentes de fiscalização, a baixa efetividade na cobrança de multas ambientais e a prevalência de uma cultura administrativa centrada na punição em detrimento da prevenção. Essas fragilidades comprometem a capacidade do Estado de proteger efetivamente o meio ambiente por meio do processo sancionador.

A teoria da regulação responsiva, ao propor a calibração das respostas regulatórias conforme o comportamento do regulado e a articulação entre persuasão e punição, oferece marco teórico promissor para o aprimoramento da governança ambiental. Sua operacionalização no contexto brasileiro, contudo, exige o desenvolvimento de instrumentos normativos e institucionais que traduzam a lógica piramidal em práticas administrativas concretas.

Nessa direção, o compliance ambiental, tal como delineado no PL n.º 5.442/2019 e nas experiências internacionais examinadas, constitui peça-chave para a integração entre sanção e prevenção. Ao vincular a adoção de mecanismos internos de conformidade a consequências

sancionatórias (atenuação de penas) e regulatórias (acesso a financiamento e contratação pública), o compliance ambiental pode simultaneamente reduzir os riscos de danos ambientais, fornecer parâmetros objetivos para a aferição da conduta corporativa e racionalizar a atuação dos órgãos de fiscalização.

A convergência entre as experiências regulatórias internacionais, com destaque para a CSDDD europeia e as diretrizes da OCDE, e as iniciativas legislativas brasileiras sinaliza que a proteção ambiental efetiva, em escala compatível com os desafios da Agenda 2030, exige a superação do paradigma exclusivamente sancionatório em favor de modelos integrados de governança que articulem instrumentos preventivos, consensuais e punitivos. O desafio que se coloca ao Direito Administrativo e à gestão pública brasileira é construir essa articulação de modo juridicamente robusto, institucionalmente viável e ambientalmente efetivo.

Nessa perspectiva, a aprovação do PL n.º 5.442/2019 constituiria passo relevante, porém insuficiente por si só. A institucionalização do compliance ambiental precisa ser acompanhada do desenvolvimento de capacidades institucionais dos órgãos de fiscalização para avaliar a efetividade dos programas, da construção de bases de dados que permitam a orientação da fiscalização por risco, e da formação de uma cultura administrativa que conceba a proteção ambiental não apenas como exercício de autoridade sancionadora, mas como processo contínuo de indução, monitoramento e ajuste comportamental, ou seja, como governança pública ambiental em sentido pleno.

Em última análise, o que está em jogo não é apenas a escolha entre modelos jurídicos de responsabilidade, mas a capacidade do Estado brasileiro de construir um sistema regulatório ambiental à altura dos compromissos constitucionais e internacionais assumidos. A proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental das presentes e futuras gerações, demanda do Direito Administrativo e da gestão pública audácia teórica para repensar os instrumentos disponíveis e pragmatismo institucional para implementá-los de forma efetiva.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Márcio Iorio. Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório. 6. ed. rev. ampl. Londres: Laccademia Publishing, 2021.

ARANHA, Márcio Iorio et al. Regulação responsiva no setor aéreo brasileiro: pesquisa e inovação acadêmica. Brasília: NDSR/UnB; ANAC, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulacao-responsiva. Acesso em: 10 mar. 2026.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. New York: Oxford University Press, 1992.

AZEVEDO, Ana; PASQUIS, Richard. O desmonte das políticas ambientais no Brasil (2019-2022). In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 19., 2022. Anais [...]. 2022.

BIM, Eduardo Fortunato. O mito da responsabilidade objetiva no direito ambiental sancionador: imprescindibilidade da culpa nas infrações ambientais. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 57, p. 35-72, 2010.

BRAITHWAITE, John. Responsive Regulation and Developing Economies. World Development, Washington, v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Lei n.º 12.846, de 1.º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA. Parecer n.º 00004/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Brasília, 12 jun. 2020. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=442105811. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 1, de 12 de abril de 2021. Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas ambientais. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-1-de-12-de-abril-de-2021-314019923. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 5.442/2019. Regulamenta os programas de conformidade ambiental. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2224581. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp n. 1.318.051/RJ. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Primeira Seção. Julgado em 8 maio 2019. DJe 12 jun. 2019.

CLIMATE POLICY INITIATIVE. Análise do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama e seus Reflexos no Combate ao Desmatamento na Amazônia. Rio de Janeiro: CPI/PUC-Rio, 2021.

COLÔMBIA. Ley 1.333, de 21 de julio de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, Bogotá, n. 47.417, 21 jul. 2009.

FRAZÃO, Ana. Função social da empresa: repercussões sobre a responsabilidade civil de controladores e administradores de S/As. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

FREEMAN, R. Edward. Strategic Management: A Stakeholder Approach. Boston: Pitman, 1984.

GUNNINGHAM, Neil. The New Collaborative Environmental Governance: The Localization of Regulation. Journal of Law and Society, v. 36, n. 1, p. 145-166, 2009.

GUNNINGHAM, Neil; GRABOSKY, Peter. Smart Regulation: Designing Environmental Policy. Oxford: Oxford University Press, 1998.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

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

NIETO MARTÍN, Adán. La responsabilidad penal de las personas jurídicas: un modelo legislativo. Madrid: Iustel, 2012.

OECD. Ensuring Environmental Compliance: Trends and Good Practices. Paris: OECD Publishing, 2009.

OECD. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct. Paris: OECD Publishing, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SAKAMOTO, Fábio Meneguelo. Multa administrativa ambiental. In: YOSHIDA, Consuelo Y. Moromizato et al. (Coord.). Finanças sustentáveis e a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 87-103.

SEIFERT, Ronaldo. Culpabilidade e responsabilidade administrativa ambiental. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 84, p. 89-116, out./dez. 2016.

SEIXAS, Cristiana S. et al. Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 18, n. spe, p. 777-791, 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2024/1760 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade. Jornal Oficial da União Europeia, L série, 5 jul. 2024.

VAN ERP, J. G. Shaming and Compliance. In: VAN ROOIJ, B; SOKOL, D. D. (Ed.). The Cambridge Handbook of Compliance. [S.l.] Cambridge University Press, 2021. p. 438–450. DOI: https://doi.org/10.1017/9781108759458.030

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. A regulação do comportamento corporativo e o Direito Administrativo Sancionador: compliance, culpabilidade e responsabilidade da pessoa jurídica. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. A atuação do COAF na prevenção à lavagem de dinheiro à luz da Teoria da Regulação Responsiva. Journal of Law and Regulation, Brasília, v. 4, n. 1, p. 263-288, 2018.

VORONOFF, Alice. Direito Administrativo Sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação. Belo Horizonte: Fórum, 2018.