

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 442.586 - SP (2002/0075602-3)

RELATOR : **MINISTRO LUIZ FUX**
RECORRENTE : REDE BANDEIRANTES DE POSTOS DE SERVIÇOS LTDA
ADVOGADO : EDUARDO SARAIVA BARBOSA E OUTROS
RECORRIDO : COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL - CETESB
ADVOGADO : ROSÂNGELA VILELA CHAGAS FERREIRA E OUTROS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. EXECUÇÃO FISCAL.

1. Para fins da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art 3º, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

2. Destarte, é poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

3. O poluidor, por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 - "sem obstar a aplicação das penalidades administrativas" é obrigado, "independentemente da existência de culpa", a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, "afetados por sua atividade".

4. Depreende-se do texto legal a sua responsabilidade pelo risco integral, por isso que em demanda infensa a administração, poderá, inter partes, discutir a culpa e o regresso pelo evento.

5. Considerando que a lei legitima o Ministério Público da União e do Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente, é inequívoco que o Estado não pode inscrever *sel-executing*, sem acesso à justiça, *quantum* indenizatório, posto ser imprescindível ação de cognição, mesmo para imposição de indenização, o que não se confunde com a multa, em obediência aos cânones do devido processo legal e da inafastabilidade da jurisdição.

6. *In casu*, discute-se tão-somente a aplicação da multa, vedada a incursão na questão da responsabilidade fática por força da Súmula 07/STJ.

5. Recurso improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do

Superior Tribunal de Justiça

Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Gomes de Barros e José Delgado votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Luiz Fux.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília (DF), 26 de novembro de 2002(Data do Julgamento)

MINISTRO LUIZ FUX
Presidente e Relator



RELATÓRIO

EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX(Relator): A REDE BANDEIRANTES DE POSTOS E SERVIÇOS interpõe recurso especial (fl. 88/92), com fulcro no artigo 105, III, alínea "a", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado:

"MULTA AMBIENTAL - São Paulo - Ação anulatória de débito fiscal - Dano ambiental - Lançamento de óleo diesel em galeria de águas pluviais, causando a paralisação de estação de tratamento da Sabesp - LE nº 997/76, artigos 2º e 3º, V, aprovado pelo Decreto nº 8.468/76.

1. Configurada a degradação ambiental, a responsabilidade do causador do vazamento é objetiva sujeitando-se às conseqüências civis e administrativas cabíveis.

2. "Poluidor", nos termos dos arts. 3º, IV e 14, § 1º da LF nº 6.938/81, não é apenas quem deflagra o processo degradante (causa imediata) mas também quem mantém a atividade econômica ou social que lhe deu origem (causa mediata). Não é essencial definir exatamente quem ocasionou o vazamento do óleo diesel ou praticou o ato que deu origem à degradação.

3. É apenado (independentemente da responsabilidade civil ou penal) quem cometeu a infração, com ela concorreu ou dela se beneficiou (LE 997/76, art. 8º, redação dada pela LE n 8.943/94). "Concorre-se para a infração por dolo ou culpa. Demonstrado o nexo de causalidade entre a fonte poluidora e a poluição, cabe à empresa autuada comprovar não ter contribuído para a infração.

4. Os autos descrevem dois eventos: um., a colisão do caminhão com a bomba de óleo diesel na galeria de águas pluviais. Não se sabe as circunstâncias em que ocorreram ambos os eventos, não estando afastada a contribuição dos prepostos da autora, por negligência, má sinalização, descuido, etc tanto no momento da colisão como na demora em pedir ajuda ao órgão ambiental e minorar os efeitos do derramamento. Admiti-se, ante a prova dos autos, que a autora contribuiu para a infração ambiental.

Multa corretamente aplicada. Recurso voluntário provido para julgar improcedente a ação, invertida a sucumbência." (fl. 80)

A recorrente sustenta, em síntese, que o acórdão hostilizado negou vigência ao artigos 3º, inciso IV e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81, sob o fundamento de que a legislação em tela especifica a responsabilidade relativa à indenização ou à reparação dos danos causados ao meio

Superior Tribunal de Justiça

ambiente, sendo que a hipótese em comento diz respeito à anulação de auto de infração lavrado por suposto dano ao meio ambiente.

Por fim, sustenta que a Lei nº 6.983/81 não prevê a possibilidade de a responsabilidade objetiva ensejar a lavratura de auto de infração e conseqüente imposição de multa pecuniária.

O recorrido, em contra-razões, pugna, pela manutenção da decisão hostilizada, colacionando precedentes jurisprudenciais.

O recurso foi admitido pelo Tribunal *a quo*, consoante despacho de fl. 108.

É o relatório.



VOTO

ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. EXECUÇÃO FISCAL.

1. Para fins da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art 3º, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

2. Destarte, é poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

3. O poluidor, por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 - "sem obstar a aplicação das penalidades administrativas" é obrigado, "independentemente da existência de culpa", a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, "afetados por sua atividade".

4. Depreende-se do texto legal a sua responsabilidade pelo risco integral, por isso que em demanda infensa a administração, poderá, inter partes, discutir a culpa e o regresso pelo evento.

5. Considerando que a lei legitima o Ministério Público da União e do Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente, é inequívoco que o Estado não pode inscrever *sel-executing*, sem acesso à justiça, *quantum* indenizatório, posto ser imprescindível ação de cognição, mesmo para imposição de indenização, o que não se confunde com a multa, em obediência aos cânones do devido processo legal e da inafastabilidade da jurisdição.

6. *In casu*, discute-se tão-somente a aplicação da multa, vedada a incursão na questão da responsabilidade fática por força da Súmula 07/STJ.

5. Recurso improvido.

EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX(Relator): Conheço do recurso pela alínea "a" do permissivo constitucional, uma vez que houve o prequestionamento do dispositivo legal tido por violado.

Superior Tribunal de Justiça

A Rede Bandeirantes de Postos de Serviços ajuizou ação anulatória de auto de infração, decorrente de multa pelo derramamento de óleo diesel em galeria de águas pluviais, decorrente da colisão de veículo de terceiros com bomba de combustível localizada em suas dependências.

Sob o ângulo da autoria e conseqüente responsabilidade, mister repisar o acórdão embargado quando assenta:

"MULTA AMBIENTAL - São Paulo - Ação anulatória de débito fiscal - Dano ambiental - Lançamento de óleo diesel em galeria de águas pluviais, causando a paralisação de estação de tratamento da Sabesp - LE nº 997/76, artigos 2º e 3º, V, aprovado pelo Decreto nº 8.468/76.

1. Configurada a degradação ambiental, a responsabilidade do causador do vazamento é objetiva sujeitando-se às conseqüências civis e administrativas cabíveis.

2. "Poluidor", nos termos dos arts. 3º, IV e 14, § 1º da LF nº 6.938/81, não é apenas quem deflagra o processo degradante (causa imediata) mas também quem mantém a atividade econômica ou social que lhe deu origem (causa mediata). Não é essencial definir exatamente quem ocasionou o vazamento do óleo diesel ou praticou o ato que deu origem à degradação.

3. É apenado (independentemente da responsabilidade civil ou penal) quem cometeu a infração, com ela concorreu ou dela se beneficiou (LE 997/76, art. 8º, redação dada pela LE n 8.943/94). "Concorre-se para a infração por dolo ou culpa. Demonstrado o nexo de causalidade entre a fonte poluidora e a poluição, cabe à empresa autuada comprovar não ter contribuído para a infração.

4. Os autos descrevem dois eventos: um., a colisão do caminhão com a bomba de óleo diesel na galeria de águas pluviais. Não se sabe as circunstâncias em que ocorreram ambos os eventos, não estando afastada a contribuição dos prepostos da autora, por negligência, má sinalização, descuido, etc tanto no momento da colisão como na demora em pedir ajuda ao órgão ambiental e minorar os efeitos do derramamento. Admiti-se, ante a prova dos autos, que a autora contribuiu para a infração ambiental.

Multa corretamente aplicada. Recurso voluntário provido para julgar improcedente a ação, invertida a sucumbência." (fl. 80)

A controvérsia cinge-se à legalidade da imposição de multa, por danos causados ao meio ambiente, com respaldo na responsabilidade objetiva, tanto mais que é interdito ao STJ a análise de questões fáticas.

Sob a estrita ótica infraconstitucional, dispõem os artigos 3º, inciso IV e 14, § 1º,

Superior Tribunal de Justiça

da lei n° 6.938/81:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

O artigo 14, § 1º, da lei n° 6.983/81, a seu turno, prevê:

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: (grifo nosso)

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

A controvérsia cinge-se ao alcance dos dispositivos legais acima transcritos, no que tange à imposição de multa, decorrente de responsabilidade objetiva, em sede de degradação ambiental, consubstanciada no lançamento de óleo diesel em galeria de águas pluviais, que atingiu o corpo d'água sem nome e em seguida o ribeirão dos cristais, causando a paralisação da Estação de Tratamento de Águas de Cajamar da Sabesp.

Com efeito, o artigo 14 da lei n° 6.938/81, mantido pela Lei n° 7.804/89, permite a aplicação de multas pela autoridade estadual com base em legislação federal, vedando expressamente a sua cobrança pela União, se já tiver sido aplicada pelo Estado.

In casu, o auto de infração n° 54.873 (fl. 12) foi lavrado pela autoridade estadual, com base em Convênio estabelecido entre a Secretaria de Meio Ambiente e a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - SETESB.

No que pertine à responsabilidade objetiva, em sede de danos causados ao meio ambiente, leciona Sergio Cavaliere Filho, *in* Programa de responsabilidade Civil:

"(...) o art. 14, § 1º, da Lei n 6.938/81, que trata dos danos causados ao meio ambiente. O meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é direito de todos, protegido pela própria Constituição Federal, cujo art. 225 o considera "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida". É o que os autores chamam de direito de terceira geração, que

Superior Tribunal de Justiça

assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano. Direito de primeira geração são os direitos civis e políticos, que compreendem as liberdades clássicas; esse direitos realçam o princípio da liberdade. Direitos de segunda geração são os direitos sociais, econômicos e culturais, que acentuam o princípio da igualdade. Direitos de terceira geração materializam poderes de titularidade coletiva, atribuídos genericamente a todas as formações sociais; tais direitos são fundados no princípio da solidariedade universal.

*Além das medidas protetivas e preservativas previstas no § 1º, incs. I-VII do art. 225 da Constituição Federal, em seu § 3º ela trata da responsabilidade penal, administrativa e civil dos causadores de dano ao meio ambiente, ao dispor: "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados". Neste ponto a Constituição recepcionou o já citado art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/81, que estabeleceu responsabilidade objetiva para os causadores de dano ao meio ambiente, nos seguintes termos: "sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade." Extrai-se do Texto Constitucional e do sentido teleológico da Lei de Política do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), que essa responsabilidade é fundada no risco integral, conforme sustentado por Nélson Nery Júnior (*Justitia*, 126/74). Se fosse possível invocar o caso fortuito ou a força maior como causas excludentes da responsabilidade civil por dano ecológico, ficaria fora da incidência da lei a maior parte dos casos de poluição ambiental." (págs. 175/176)*

Com efeito, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/81) adotou a responsabilidade sem culpa ou objetiva, que continua plenamente em vigência no que concerne à responsabilidade civil por danos ao meio ambiente e a terceiros.

Destarte, o art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/81 prevê expressamente o dever do poluidor ou predador de recuperar e/ou indenizar os danos causados, além de possibilitar o reconhecimento da responsabilidade, repise-se, objetiva, do poluidor em indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente ou aos terceiros afetados por sua atividade, como dito, independentemente da existência de culpa., consoante se infere do art. 14, § 1º, da citada lei.

Ademais, a aplicação de penalidade administrativa (art. 14, I a IV) não elide a indenização ou reparação que o Poder Judiciário possa determinar, como resta claro no art. 14, § 1º, verbis:

Superior Tribunal de Justiça

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: (grifo nosso)

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

A hipótese *sub examem* trata da imposição de multa administrativa que, segundo Hely Lopes Meirelles: "é toda imposição pecuniária a que se sujeita o administrado a título de compensação do dano presumido da infração. Nesta categoria de atos punitivos entram, além das multas administrativas propriamente ditas, as multas fiscais, que são modalidades específicas do Direito Tributário." (in *Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 187)

A aplicação de multa, na hipótese de dano ambiental, decorre do poder de polícia - mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter ou coibir atividades dos particulares que se revelarem nocivas, inconvenientes ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional, como sói acontecer na degradação ambiental.

Por derradeiro, ressalte-se que a multa administrativa, no caso de dano ambiental, ao contrário do que sustenta a recorrente, tem previsão na Lei nº 6.938/81, além de ter natureza objetiva, o que a torna devida, independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator.

Neste sentido confira-se, à guisa de exemplo, os julgados in verbis:

"ADMINISTRATIVO - DANO AO MEIO-AMBIENTE - INDENIZAÇÃO - LEGITIMAÇÃO PASSIVA DO NOVO ADQUIRENTE.

1. A responsabilidade pela preservação e recomposição do meio-ambiente é objetiva, mas se exige nexo de causalidade entre a atividade do proprietário e o dano causado (Lei 6.938/81).

2. Em se tratando de reserva florestal, com limitação imposta por lei, o novo proprietário, ao adquirir a área, assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la.

3. Responsabilidade que independe de culpa ou nexo causal, porque imposta por lei.

4. Recurso especial provido" (Resp nº 282.781/PR, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 27.05.2002)

Superior Tribunal de Justiça

AGRAVO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO -
PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - RITO
ORDINÁRIO - PREQUESTIONAMENTO - LEGITIMIDADE
PASSIVA AD CAUSAM DA PETROBRÁS - ARTS. 14, PAR. 1º, DA
LEI 8.938/81, 159 E 1521, INC. III, DO CC.

I - O que se entende como prequestionamento não é a
simples menção ao dispositivo, mas sim a manifestação expressa
por parte do Tribunal a quo da tese jurídica trazida no recurso
especial.

II - O art. 14, par. 1º, da Lei n.º 8.938/81, cuida da
responsabilidade objetiva em decorrência de danos causados ao
meio ambiente. (grifo nosso)

III - A presente demanda não envolve o dever de
reparar danos ao meio ambiente, mas sim o dever de ressarcir os
gastos tidos pela execução de serviços pela agravada. Ainda que
o acórdão objurgado tenha se posicionado pela legitimidade
passiva ad causam da agravante, tomando por base o art. 14,
par. 1º, da Lei n.º 8.938/81, persiste sua legitimidade ad causam
em razão do disposto nos arts. 159 e 1.521, inc. III, do CC.

Agravo no agravo de instrumento a que se nega
provimento." AGA nº 179.321/SP, Relatora Ministra Nancy
Andrighi, DJ de 25.09.2000)

PROCESSUAL CIVIL. POLUIÇÃO. MEIO
AMBIENTE. EXECUÇÃO . EXTINÇÃO. LEGITIMIDADE "AD
CAUSAM".

1. Permitindo a Lei nº 6.938/81 a aplicação de multas
por parte da autoridade estadual, com base em legislação
federal, patente a legitimidade da Fazenda Paulistana para a
causa." (Resp nº 48.753-6/SP, Relator Ministro Américo Luz, DJ
de 17.04.1995)

Deveras e por fim, a eventual exoneração do recorrente por culpa de terceiro,
pode ser aferida em ação regressiva, *inter partes*; o dono da bomba de óleo diesel e o titular do
automóvel, em demanda infensa à Administração, exorbitante por força da responsabilidade pelo
risco integral, como vem sendo aplicada v.g., nos derramamentos de óleo noticiados
recentemente.

Ante o exposto, cumprindo a função uniformizadora desta Corte, **NEGO
PROVIMENTO** ao recurso especial interposto.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2002/0075602-3

RESP 442586 / SP

Número Origem: 1129155801

PAUTA: 26/11/2002

JULGADO: 26/11/2002

Relator

Exmo. Sr. Ministro **LUIZ FUX**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro LUIZ FUX

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **GILDA PEREIRA DE CARVALHO**

Secretária

Bela. **MARIA DO SOCORRO MELO**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : REDE BANDEIRANTES DE POSTOS DE SERVIÇOS LTDA
ADVOGADO : EDUARDO SARAIVA BARBOSA E OUTROS
RECORRIDO : COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL - CETESB
ADVOGADO : ROSÂNGELA VILELA CHAGAS FERREIRA E OUTROS

ASSUNTO: Administrativo - Ato - Multa - Infração a Lei ou Regulamento

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Humberto Gomes de Barros e José Delgado votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Luiz Fux.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 26 de novembro de 2002

MARIA DO SOCORRO MELO
Secretária