

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 467.212 - RJ (2002/0106671-6)

RELATOR : MINISTRO LUIZ FUX
RECORRENTE : PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS
ADVOGADO : CÂNDIDO FERREIRA DA CUNHA LOBO E OUTROS
RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : ANTONIO DE F. MURTA FILHO E OUTROS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. DERRAMAMENTO DE ÓLEO DE EMBARCAÇÃO ESTRANGEIRA CONTRATADA PELA PETROBRÁS. COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE PARA IMPOR SANÇÕES. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. LEGITIMIDADE DA EXAÇÃO.

1. "(...) *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". (...) 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."* " [grifos nossos] (Sergio Cavalieri Filho, in "Programa de Responsabilidade Civil")

2. As penalidades da Lei n.º 6.938/81 incidem sem prejuízo de outras previstas na legislação federal, estadual ou municipal (art. 14, caput) e somente podem ser aplicadas por órgão federal de proteção ao meio ambiente quando omissa a autoridade estadual ou municipal (art. 14, § 2º). A *ratio* do dispositivo está em que a ofensa ao meio ambiente pode ser bifronte atingindo as diversas unidades da federação

3. À Capitania dos Portos, consoante o disposto no § 4º, do art. 14, da Lei n.º 6.938/81, então vigente à época do evento, competia aplicar outras penalidades, previstas na Lei n.º 5.357/67, às embarcações estrangeiras ou nacionais que ocasionassem derramamento de óleo em águas brasileiras.

4. A competência da Capitania dos Portos não exclui, mas complementa, a legitimidade fiscalizatória e sancionadora dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente.

5. Para fins da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art 3º, qualifica-se como poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, *responsável, direta ou indiretamente*, por atividade causadora de degradação ambiental.

Superior Tribunal de Justiça

6. Sob essa ótica, o fretador de embarcação que causa dano objetivo ao meio ambiente é responsável pelo mesmo, sem prejuízo de preservar o seu direito regressivo e em demanda infensa à administração, *inter partes*, discutir a culpa e o regresso pelo evento.

7. O poluidor (responsável direto ou indireto), 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".

8. Merecem tratamento diverso os danos ambientais provocados por embarcação de bandeira estrangeira contratada por empresa nacional cuja atividade, ainda que de forma indireta, seja a causadora do derramamento de óleo, daqueles danos perpetrados por navio estrangeiro a serviço de empresa estrangeira, quando então resta irretorquível a aplicação do art. 2º, do Decreto n.º 83.540/79

9. De toda sorte, em ambos os casos há garantia de regresso, porquanto, mesmo na responsabilidade objetiva, o imputado, após suportar o impacto indenizatório não está inibido de regredir contra o culpado.

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

11. Recurso especial improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, após o voto-vista do Sr. Ministro José Delgado, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Humberto Gomes de Barros, José Delgado (voto-vista) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 28 de outubro de 2003(Data do Julgamento)

MINISTRO LUIZ FUX
Relator

RECURSO ESPECIAL Nº 467.212 - RJ (2002/0106671-6)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX(Relator):

Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás insurge-se, por meio de recurso especial, interposto com fulcro nas alíneas “a” e “c”, do inciso III, do art. 105, da Constituição Federal, contra acórdão proferido em sede de Apelação pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado:

“AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO DE DÉBITO FISCAL.

Multa ambiental aplicada pela FEEMA, sendo o auto de infração de 25.03.1993. Competência dos órgãos estatais de defesa do meio ambiente para fiscalização, sendo que a Constituição Federal possibilita aos entes federados a competência legislativa fiscalizatória para proteção ao meio ambiente e combate a poluição. Inexistência na Lei 5357/67 e Lei 6938/81 de impedimento a órgãos estatais para atividade fiscalizadora, sendo certo que o Decreto 99274/90, ao estruturar o SISNAMA, invoca entes estaduais como integrantes deste. Legitimidade da Petrobrás para ser autuada, independentemente do navio poluidor ter bandeira estrangeira, posto que estava por ela afretado sob a sua responsabilidade, não sendo o caso de incidência de convenção internacional. Inexistência de cerceamento, visto conter o auto de infração elementos suficientes a elaboração da defesa da autuada, o que efetivamente ocorreu. Incidência da Lei 6938/81, art. 14, § 1º, tratando-se no caso de responsabilidade objetiva. Sentença que se mantém..”

Trata-se, originariamente, de ação anulatória de débito fiscal ajuizada pela Petrobrás em face do Estado do Rio de Janeiro, objetivando ver declarada inexigível a multa ambiental, inscrita na Dívida Ativa, imposta por poluição de água e solo com substância não tóxica, conforme Decreto Estadual n.º 8974/86, quando navio de bandeira Liberiana, fretado pela parte autora, transportava petróleo bruto para Angra dos Réis, sob o fundamento de que o auto de infração fora lavrado por órgão Estadual que não possuía competência para a aplicação da penalidade, *in casu*, pela FEEMA e CECA

O r. juízo monocrático julgou improcedente o pedido deduzido na inicial sob o fundamento de que a responsabilidade em reparação por danos ambientais é objetiva, dispensa a prova da culpa, motivo pelo qual o ato administrativo, decorrente do Poder de Polícia, praticado pela FEEMA e CECA encontra-se revestido de legalidade, legitimidade e veracidade de modo a admitir-se a inversão do ônus da prova, cabendo à Petrobrás demonstrar que efetivamente não cometeu dano ao meio ambiente e atuou consonante as normas de meio ambiente, o que a mesma

não logrou demonstrar.

Irresignada, apelou a Petrobrás e após o parecer do *Parquet* estadual opinando pelo seu improvimento, o Tribunal de origem, por unanimidade, negou provimento ao recurso nos termos da ementa supratranscrita.

Opostos embargos de declaração restaram os mesmos parcialmente acolhidos, nos termos assim ementados:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.

Alegação de omissão quanto à apreciação de disposição legal e constitucional, da alegação de cerceamento de defesa e de ausência de presunção de legalidade, legitimidade e veracidade do ato administrativo, bem como de contradição da decisão com o fundamento. Rejeição dos embargos quanto á omissão dos dispositivos legal e constitucional, pois não é necessário que se refute cada um dos argumentos trazidos pela parte, bem como quanto à alegação de cerceamento de defesa, vez que já apreciada no acórdão que apreciou a apelação. Rejeição dos embargos quanto à alegada contradição, vez que esta não é interna, do acórdão. Acolhimento do recurso quanto à omissão da alegação de ausência de presunção de legalidade, legitimidade e veracidade dos atos administrativos, para rejeitar tal argumento, visto que a legislação brasileira assim os presume, cabendo ao administrado comprovar a ilegalidade e a ilegitimidade do ato e a inveracidade de sua fundamentação.

Provimento parcial.”

Na presente irresignação especial a Petrobrás alega que o acórdão recorrido, divergiu do entendimento do TJSP e violou os seguintes dispositivos legais.

Art. 14, § 4º, da Lei n.º 6.938/81:

§ 4º Nos casos de poluição provocada pelo derramamento ou lançamento de detritos ou óleo em águas brasileiras, por embarcações e terminais marítimos ou fluviais, prevalecerá o disposto na Lei nº 5.357, de 17/11/1967.

Superior Tribunal de Justiça

Arts. 2º e 3º, da Lei n.º 5.357/67

Art 2º A fiscalização desta Lei fica a cargo da Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha, em estreita cooperação com os diversos órgãos federais ou estaduais interessados.

Art 3º A aplicação da penalidade prevista no art. 1º e a contabilidade da receita dela decorrente far-se-ão de acôrdo com o estabelecido no Regulamento para as Capitanias de Portos.

Art. 2º do Decreto n.º 83.540/79

Art 2º O proprietário de um navio, que transporte óleo a granel como carga, é civilmente responsável pelos danos causados por poluição por óleo no Território Nacional, incluído o mar territorial, salvo nas hipóteses previstas no § 2º, do artigo III, da Convenção ora regulamentada.

Afirma que, ao contrário do entendimento esposado pelo acórdão recorrido, que interpretou de forma errônea do Decreto 99.274/90, que regulamenta a estrutura do SISNAMA, é de competência da Capitania dos Portos, e não concorrente do SISNAMA, a aplicação de penalidades às embarcações e terminais marítimos ou fluviais que lançarem detritos ou óleo em águas brasileiras, motivo pelo qual restaram violados o § 4º, do art. 14, da Lei n.º 6.938/81 e arts. 2º e 3º, da Lei n.º 5.357/67, vigentes à época do fato (05.12.1990).

Aduziu, ainda, que o art. 2º, do Decreto n.º 83.540/79, foi violado pelo *decisum* atacado porquanto a responsabilidade pelo dano ambiental provocado por navio estrangeiro é exclusiva do comandante e armador do navio.

Às fls. 174/187, consta Recurso Extraordinário dirigido ao STF.

Contra-razões pugnando pela manutenção do acórdão recorrido.

Realizado o juízo de admissibilidade positivo do Recurso Especial e negativo do Recurso Extraordinário, na instância de origem, ascenderam os autos ao E. STJ.

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 467.212 - RJ (2002/0106671-6)

ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. DERRAMAMENTO DE ÓLEO DE EMBARCAÇÃO ESTRANGEIRA CONTRATADA PELA PETROBRÁS. COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE PARA IMPOR SANÇÕES. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. LEGITIMIDADE DA EXAÇÃO.

1. "(...)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". (...) 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." " [grifos nossos] (Sergio Cavalieri Filho, in "Programa de Responsabilidade Civil")

2. As penalidades da Lei n.º 6.938/81 incidem sem prejuízo de outras previstas na legislação federal, estadual ou municipal (art. 14, caput) e somente podem ser aplicadas por órgão federal de proteção ao meio ambiente quando omissa a autoridade estadual ou municipal (art. 14, § 2º). A *ratio* do dispositivo está em que a ofensa ao meio ambiente pode ser bifronte atingindo as diversas unidades da federação

3. À Capitania dos Portos, consoante o disposto no § 4º, do art. 14, da Lei n.º 6.938/81, então vigente à época do evento, competia aplicar outras penalidades, previstas na Lei n.º 5.357/67, às embarcações estrangeiras ou nacionais que ocasionassem derramamento de óleo em águas brasileiras.

4. A competência da Capitania dos Portos não exclui, mas complementa, a legitimidade fiscalizatória e sancionadora dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente.

5. Para fins da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art 3º, qualifica-se como poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, *responsável, direta ou indiretamente*, por atividade causadora de degradação ambiental.

6. Sob essa ótica, o fretador de embarcação que causa dano objetivo ao

meio ambiente é responsável pelo mesmo, sem prejuízo de preservar o seu direito regressivo e em demanda infensa à administração, *inter partes*, discutir a culpa e o regresso pelo evento.

7. O poluidor (responsável direto ou indireto), 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".

8. Merecem tratamento diverso os danos ambientais provocados por embarcação de bandeira estrangeira contratada por empresa nacional cuja atividade, ainda que de forma indireta, seja a causadora do derramamento de óleo, daqueles danos perpetrados por navio estrangeiro a serviço de empresa estrangeira, quando então resta irretorquível a aplicação do art. 2º, do Decreto n.º 83.540/79

9. De toda sorte, em ambos os casos há garantia de regresso, porquanto, mesmo na responsabilidade objetiva, o imputado, após suportar o impacto indenizatório não está inibido de regredir contra o culpado.

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

11. Recurso especial improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX(Relator):

Preliminarmente, a matéria federal foi devidamente prequestionada, posto ventilada no acórdão recorrido, motivo pelo qual merece ser conhecido o presente recurso especial.

A controvérsia a ser dirimida nos presentes autos cinge-se aos seguintes pontos:

a) é da competência dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos a aplicação de penalidades pelo dano ambiental ocasionado por vazamento de óleo de navio estrangeiro em águas brasileiras?

b) o pagamento da multa ambiental é de responsabilidade do proprietário do navio estrangeiro ou da Petrobrás, que o fretou para transportar o petróleo bruto?

Para melhor compreensão da controvérsia, importa revisitar os fatos narrados nos presentes autos.

A CECA – Comissão Estadual de Controle Ambiental lavrou auto de infração imputando à Petrobrás multa por infringência ao inciso 2.1 da Tabela do Decreto n.º 8.974/86 cometida em 22.11.1991, consubstanciada no vazamento de 500 litros de petróleo do navio de

Superior Tribunal de Justiça

bandeira Liberiana fretado pela recorrente.

Na exordial a Petrobrás afirmou que cabe à União exercer o poder de polícia sobre o mar territorial porquanto este, nos termos do art. 20, incisos III, IV e VI, da Constituição Federal, constitui-se em bem da União sendo certo que ainda argüiu sua ilegitimidade passiva *ad causam* porquanto, em consonância com a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por poluição por óleo, de 1969, somente o proprietário da embarcação estrangeira poderia responder pelo dano ambiental, porquanto a Petrobrás não possui qualquer ingerência na direção do navio, afastando-se assim, o dever *in eligendo* ou *in vigilando* sobre a tripulação.

O *caput* do art. 14 da Lei n.º 6.938/81 nacional preceitua que as penalidades previstas em referido diploma são aplicáveis sem prejuízo de outras previstas em legislação federal, estadual ou municipal e, seu § 2º determina que a atuação federal só ocorrerá quando omissa a autoridade estadual ou municipal:

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

(...)

§ 2º. No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias previstas neste artigo.”

Por seu turno, o § 4º, do mesmo dispositivo legal, vigente à época da ocorrência do dano ambiental, tão-somente prescrevia outras penalidades, remetendo a fiscalização à Capitania dos Portos em estreita cooperação com diversos outros órgãos de proteção ao meio ambiente estaduais ou federais, no esteio da Lei n.º 5.357/67, que assim dispõe:

“Art 1º As embarcações ou terminais marítimos ou fluviais de qualquer natureza, estrangeiros ou nacionais, que lançarem detritos ou óleo nas águas que se encontrem dentro, de uma faixa de 6 (seis) milhas marítimas do litoral brasileiro, ou nos rios, lagoas e outros tratos de água ficarão sujeitos às seguintes penalidades:

a) as embarcações, à multa de 2% (dois por cento) do maior salário-mínimo vigente no território nacional, por tonelada de arqueação ou fração;

Superior Tribunal de Justiça

b) os terminais marítimos ou fluviais, à multa de 200 (duzentos) vezes o maior salário-mínimo vigente no território nacional.

Parágrafo único. Em caso de reincidência a multa será aplicada em dôbro.

Art 2º A fiscalização desta Lei fica a cargo da Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha, em estreita cooperação com os diversos órgãos federais ou estaduais interessados.

Art 3º A aplicação da penalidade prevista no art. 1º e a contabilidade da receita dela decorrente far-se-ão de acôrdo com o estabelecido no Regulamento para as Capitanias de Portos.

Art 4º A receita proveniente da aplicação desta lei será vinculada ao Fundo Naval, para cumprimento dos programas e manutenção dos serviços necessários à fiscalização da observância desta Lei.

Art 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art 6º Revogam-se as disposições em contrário.”

Revela-se evidente, portanto, que o § 4º, do art. 14, da Lei n.º 6.938/81, não exclui a competência fiscalizatória e sancionatória dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente, mas, ao contrário, consoante o art. 2º, da Lei n.º 5.357/67, reforçou-a.

A *ratio* do art. 14, da Lei n.º 6.938/81 está em que a ofensa ao meio ambiente pode ser bifronte atingindo as diversas unidades da federação.

Consectariamente, afasta-se a pretensa incompetência da autoridade estadual que lavrou o auto de infração e impôs multa administrativa à recorrente, consoante os fundamentos do *Parquet* Estadual, lançado às fls. , de cujo parecer se extrai o seguinte excerto:

“(…)

De fato, a Lei 6938, de 31 de agosto de 1981, em seu texto original e abstraída a revogação produzida no ano passado, do § 4º do art. 14, porque posterior ao fato, a par de instituir o SISNAMA, deixava explícito no caput do art. 14 que as penalidades nela previstas seriam impostas sem prejuízo daquelas definidas pela legislação federal, estadual e municipal.

Por outro lado, do § 2º extrai-se que a atuação federal somente se daria na omissão da autoridade estadual ou municipal.

Importa salientar, de outro turno, que o § 4º, hoje revogado, apenas determinava prevalecesse o disposto na Lei 5357 de 17 de novembro de 1967 quando se tratasse de poluição provocada por

Superior Tribunal de Justiça

derramamento ou lançamento de detritos ou óleo em águas brasileiras.

Ora. Consultando-se o texto da Lei 5357/67, colhe-se, tão somente, a prescrição de outras penalidades, remetendo-se a fiscalização da lei a cargo da Capitania de Portos e Costas em estreita cooperação com os diversos órgãos estaduais ou federais interessados, bem como a determinação de que a aplicação da penalidade e a contabilidade da receita obedecem ao regulamento para as Capitânicas dos Portos.

Tais disposições, às escâncaras, não excluem a competência estadual para aplicar a multa, segundo o Regulamento da Capitania dos Portos, o que não foi discutido nestes autos, nem tampouco a fiscalização do ente estatal, que está inclusive expressamente prevista no art. 2º.”

No que pertine à segunda irresignação da Petrobrás, sobre ter sido o art. 2º, do Decreto n.º 83.540/79, violado pelo *decisum* atacado, porquanto a responsabilidade pelo dano ambiental provocado por navio estrangeiro é exclusiva do comandante e armador do navio, merece destaque o preceito legal invocado e que dispõe:

Art 2º O proprietário de um navio, que transporte óleo a granel como carga, é civilmente responsável pelos danos causados por poluição por óleo no Território Nacional, incluído o mar territorial, salvo nas hipóteses previstas no § 2º, do artigo III, da Convenção ora regulamentada.

Impende ressaltar que 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, dispõe o artigo 3º, inciso IV, da lei n º 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;

Superior Tribunal de Justiça

O artigo 14, § 1º, da mesma norma, 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.

Confrontados os dispositivos legais acima transcritos, subjaz a *vexata questio* da responsabilidade objetiva, em sede de degradação ambiental, consubstanciada no derramamento de óleo de navio de bandeira estrangeira fretado pela recorrente

Com efeito, o artigo 14 da lei nº 6.938/81, mantido pela Lei nº 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 foi lavrado por autoridade estadual, com base nessa responsabilidade objetiva.

A responsabilidade objetiva, em sede de danos causados ao meio ambiente, mereceu as seguintes lições de Sergio Cavalieri 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 assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano. Direitos 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

Superior Tribunal de Justiça

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 vigor 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 (art. 14, § 1º, da citada lei).

Deveras, 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:

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

Superior Tribunal de Justiça

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.

Na hipótese *sub examem* trata-se 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, consoante é sabido, 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.

Mister ressaltar-se que a multa administrativa, no caso de dano ambiental, encontra fundamento na Lei nº 6.938/81, sem prejuízo de ser fato gerador objetivo quanto à responsabilidade, o que a torna devida, independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator no seu atuar

Neste sentido confira-se, à guisa de exemplo, os seguintes 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)

AGRAVO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO - PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - RITO ORDINÁRIO - PREQUESTIONAMENTO - LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM

Superior Tribunal de Justiça

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 n.º 179.321/SP, Relatora Ministra Nancy Andrichi, DJ de 25.09.2000)

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

1. Permitindo a Lei n.º 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 n.º 48.753-6/SP, Relator Ministro Américo Luz, DJ de 17.04.1995)

In casu, consoante asseverou o r. juízo monocrático, em razão da definição de constituir-se poluidor “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade de degradação ambiental” (art. 3º, inciso IV, da Lei n.º 6.938/81), o tão-só risco da atividade desempenhada pela Petrobrás em causar danos ambientais consubstancia o nexos causal de sua responsabilidade, independentemente, de o derramamento de óleo ter ocorrido por culpa da embarcação contratada.

Consectariamente, merecem tratamento diverso os danos ambientais provocados por embarcação de bandeira estrangeira contratada por empresa nacional cuja atividade, ainda que de forma indireta, seja a causadora do derramamento de óleo, daqueles danos perpetrados por navio estrangeiro a serviço de empresa estrangeira, quando então resta irretorquível a aplicação do art. 2º, do Decreto n.º 83.540/79

De toda sorte, em ambos os casos há garantia de regresso, porquanto, mesmo na responsabilidade objetiva, o imputado, após suportar o impacto indenizatório não está inibido de regredir contra o culpado.

Superior Tribunal de Justiça

Aliás, esse é o princípio *master* insculpido pelo art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Não obstante, é assente que aquele que recolhe os bônus, suporta os ônus, por isso a responsabilidade de quem direta ou indiretamente causa o dano.

A esse respeito discorreu Paulo Afonso Leme Machado in "Direito Ambiental Brasileiro", Malheiros, 11ª ed., 2003, p. 862:

"O art. 7º, caput, primeira parte, da Lei 7.661/88 diz que: 'A degradação dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira implicará ao agente a obrigação de reparar o dano causado'. A reparação do dano, portanto, é concomitante com a sujeição à sanção administrativa. Dessa forma, diante da fragilidade do ecossistema litorâneo, não se poderá aplicar a dedução da multa quando houver a reparação do dano, como prevê para outros danos ambientais o art. 45 do Decreto 88.351/83. A responsabilidade civil, evidentemente, continua pelo sistema da responsabilidade independente de culpa no que concerte ao meio ambiente e ao patrimônio cultural. (art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81)."

Assinale-se, por fim, que a eventual exoneração da recorrente por culpa de terceiro, poderá ser aferida em ação regressiva, *inter partes*; entre o dono da embarcação e a Petrobrás, 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: 2002/0106671-6

RESP 467212 / RJ

Números Origem: 200113507713 693

PAUTA: 14/10/2003

JULGADO: 14/10/2003

Relator

Exmo. Sr. Ministro **LUIZ FUX**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Subprocuradora-Geral da República

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

Secretária

Bela. **MARIA DO SOCORRO MELO**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS
ADVOGADO : CÂNDIDO FERREIRA DA CUNHA LOBO E OUTROS
RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : ANTONIO DE F. MURTA FILHO E OUTROS

ASSUNTO: Tributário - Débito Fiscal - Ação Anulatória

SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentou oralmente o Dr. Pedro Lucas Lindoso, pela recorrente.

CERTIDÃO

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

Após o voto do Sr. Ministro Relator negando provimento ao recurso, pediu vista antecipadamente o Sr. Ministro José Delgado. Aguardam os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Humberto Gomes de Barros e Francisco Falcão.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 14 de outubro de 2003

MARIA DO SOCORRO MELO
Secretária

VOTO-VISTA

O SR. MINISTRO JOSÉ DELGADO: A Comissão Estadual de Controle Ambiental do Estado do Rio de Janeiro, em 25.03.93, lavrou auto de infração contra a Petrobras, ora recorrente, por ter constatado prática de agressão ao meio ambiente, consistente em lançamento ao mar de cerca de 500 (quinhentos) litros de petróleo provenientes da operação de descarregamento de navio de bandeira estrangeira, porém fretado pela empresa autuada.

A autuação apontou como infringido o Decreto nº 8.974, de 15.05.86, inciso 2.1, da Tabela V, resultando em aplicação de multa e, após os trâmites legais, inscrição do débito na dívida ativa.

A Petrobras, inconformada com a multa imposta, ingressou com ação contra o Estado do Rio de Janeiro visando anular o referido débito.

Alegou, em sua petição inicial, em síntese, o seguinte:

- a) incompetência do órgão estadual acima identificado para impor a penalidade impugnada;
- b) ausência de caracterização objetiva do ato ilícito e que é parte ilegítima para figurar no pólo passivo da obrigação que lhe está sendo imputada.

As pretensões da Petrobras foram rejeitadas, resultando o Recurso Especial ora examinado.

O eminente relator, no voto apresentado, confirmou o entendimento do Tribunal "a quo", conhecendo e negando provimento ao recurso.

Com vista dos autos, fiz exame minucioso das alegações das partes. O resultado que colhi leva-me a acatar, pelos seus próprios fundamentos, o posicionamento do eminente relator.

O Direito Ambiental tem princípios que peculiarmente lhe são aplicados. Entre tantos a

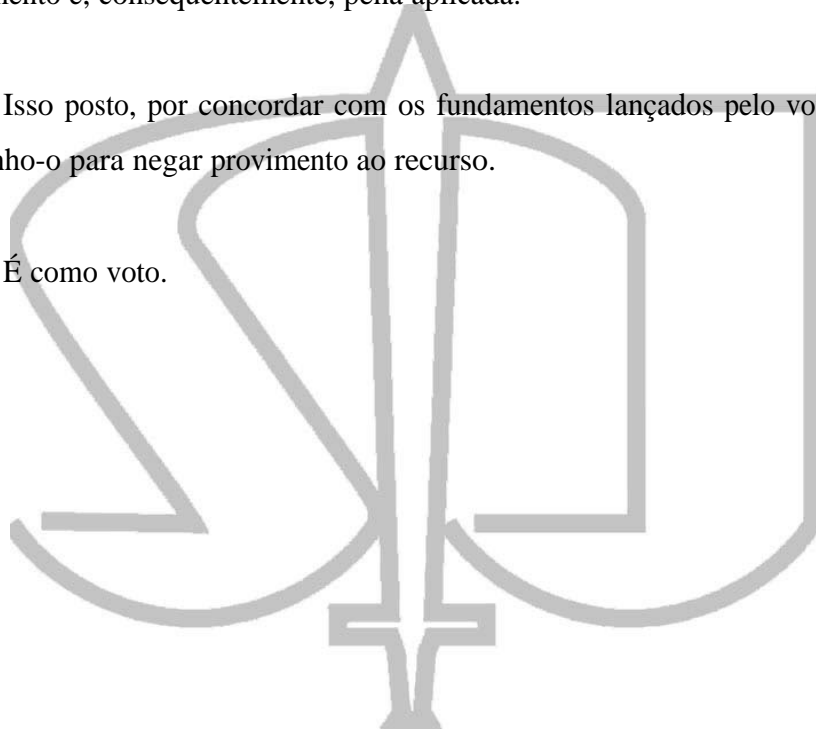
Superior Tribunal de Justiça

que está subordinado, reside o de que é concorrente a competência entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo, sem fixação à titularidade do território.

Há um Sistema Nacional de Proteção ao Meio Ambiente formado por órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que atua de forma integrada. Todos os órgãos são responsáveis pela proteção, melhoria e fiscalização do meio ambiente. Em caso de infração, qualquer órgão pode agir, imediatamente, impedindo-se, apenas, a dupla instauração de procedimento e, conseqüentemente, pena aplicada.

Isso posto, por concordar com os fundamentos lançados pelo voto do eminente relator, acompanho-o para negar provimento ao recurso.

É como voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2002/0106671-6

RESP 467212 / RJ

Números Origem: 200113507713 693

PAUTA: 14/10/2003

JULGADO: 28/10/2003

Relator

Exmo. Sr. Ministro **LUIZ FUX**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA CAETANA CINTRA SANTOS**

Secretária

Bela. **MARIA DO SOCORRO MELO**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS
ADVOGADO : CÂNDIDO FERREIRA DA CUNHA LOBO E OUTROS
RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : ANTONIO DE F. MURTA FILHO E OUTROS

ASSUNTO: Tributário - Débito Fiscal - Ação Anulatória

CERTIDÃO

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

Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro José Delgado, a Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Humberto Gomes de Barros, José Delgado (voto-vista) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 28 de outubro de 2003

MARIA DO SOCORRO MELO
Secretária