

**RECURSO ESPECIAL Nº 604.725 - PR (2003/0195400-5)**

**RELATOR** : **MINISTRO CASTRO MEIRA**  
**RECORRENTE** : **ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADOR** : **MÁRCIA DIEGUEZ LEUZINGER E OUTROS**  
**RECORRIDO** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**INTERES.** : **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS**  
**NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA**  
**INTERES.** : **MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU**

**EMENTA**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ENTE ESTATAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. RESPONSÁVEL DIRETO E INDIRETO. SOLIDARIEDADE. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. ART. 267, IV DO CPC. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356 DO STF.

1. Ao compulsar os autos verifica-se que o Tribunal *a quo* não emitiu juízo de valor à luz do art. 267 IV do Código de Ritos, e o recorrente sequer aviou embargos de declaração com o fim de prequestioná-lo. Tal circunstância atrai a aplicação das Súmulas nº 282 e 356 do STF.

2. O art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, *caput*, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

3. O Estado recorrente tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra que causou o dano ambiental.

4. O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente.

5. Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei nº 6.938/81), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva).

6. Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalta-se, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no pólo passivo na demanda, conforme realizado pelo Ministério Público (litisconsórcio facultativo).

7. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

**ACÓRDÃO**

# *Superior Tribunal de Justiça*

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Francisco Peçanha Martins, Eliana Calmon, Franciulli Netto e João Otávio de Noronha votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 21 de junho de 2005 (data do julgamento)

Ministro Castro Meira  
Relator



**RECURSO ESPECIAL Nº 604.725 - PR (2003/0195400-5)**

**RELATOR** : **MINISTRO CASTRO MEIRA**  
**RECORRENTE** : ESTADO DO PARANÁ  
**PROCURADOR** : MÁRCIA DIEGUEZ LEUZINGER E OUTROS  
**RECORRIDO** : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**INTERES.** : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS  
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA  
**INTERES.** : MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator):** Trata-se de recurso especial interposto com fundamento na alínea "a" do inc. III do art. 105 da Constituição Federal, contra acórdão proferido em de agravo de instrumento pelo Tribunal Regional da 4ª Região, assim ementado (fl. 125):

"CIVIL. PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DE ESTRADA. ILEGITIMIDADE AD CAUSAM - INOCORRÊNCIA. ESTADO DO PARANÁ. FINANCIAMENTO DAS OBRAS. RESPONSABILIDADE PELOS DANOS. OMISSÃO NA FISCALIZAÇÃO.

Improvimento do agravo de instrumento."

O Estado do Paraná alega violação aos arts. 267, VI do Código de Processo Civil e 14 § 1º da Lei nº 6.938/81. Sustenta que o ato que gerou o suposto dano ambiental não decorreu do repasse da verba pública efetuado pelo recorrente, mas sim da má aplicação dessa verba pelo Município de Foz do Iguaçu, oportunidade em que requer seja reconhecida sua ilegitimidade passiva para figurar na demanda.

Contra-razões apresentadas (fls. 144-150).

Recurso Extraordinário interposto simultaneamente (fls. 130-134).

O parecer do Ministério Público Federal manifestou-se pelo improvimento do recurso especial (fls. 168-173).

Admitido, na origem, subiram os autos a esta Corte (fl. 158).

É o relatório.

**RECURSO ESPECIAL Nº 604.725 - PR (2003/0195400-5)**

**EMENTA**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ENTE ESTATAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. RESPONSÁVEL DIRETO E INDIRETO. SOLIDARIEDADE. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. ART. 267, IV DO CPC. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356 DO STF.

1. Ao compulsar os autos verifica-se que o Tribunal *a quo* não emitiu juízo de valor à luz do art. 267 IV do Código de Ritos, e o recorrente sequer aviou embargos de declaração com o fim de prequestioná-lo. Tal circunstância atrai a aplicação das Súmulas nº 282 e 356 do STF.

2. O art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, *caput*, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

3. O Estado recorrente tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra que causou o dano ambiental.

4. O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente.

5. Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei nº 6.938/81), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva).

6. Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalta-se, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no pólo passivo na demanda, conforme realizado pelo Ministério Público (litisconsórcio facultativo).

7. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator):** Ao compulsar os autos verifica-se que o Tribunal *a quo* não emitiu juízo de valor à luz do art. 267, IV, do Código de Ritos, e o recorrente sequer aviou embargos de declaração com o fim de prequestioná-lo. Tal circunstância atrai a aplicação das Súmulas nº 282 e 356 do STF.

# Superior Tribunal de Justiça

Por outro lado, devidamente ventilada a questão referente à legitimidade passiva do Estado recorrente com fulcro no art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/81.

Admitido o recurso, passo à análise de suas razões.

Trata-se, na origem, de ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, proposta pelo Ministério Público Federal contra a União Federal, Estado do Paraná (recorrente), Município de Foz do Iguaçu e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

A demanda foi proposta para fazer cessar possíveis danos ambientais decorrentes: a) da construção da via pública denominada Avenida Beira Rio, que tangencia o Rio Paraná por uma extensão de 7.620 m, compreendidos entre a Ponte Internacional da Amizade e a Avenida das Morenitas no Município de Foz do Iguaçu, e b) pelo não cumprimento por parte deste Município do Termo de Compromisso firmado com o IBAMA, para proteção do meio ambiente na área de preservação permanente em que se projetou a construção desta avenida, bem como restaurá-lo ao estado em que se encontrava antes da construção da citada obra.

Neste sentido, o *Parquet* Federal pretende obter provimento judicial que (fls. 34-35):

- "1. Declare a ilegalidade da licença ambiental concedida pela IBAMA ao Município de Foz do Iguaçu que permitiu a construção da Avenida Beira Rio, nesta cidade;
2. Condene IBAMA a obrigação de não-fazer, consistente em se abster de conceder licenciamento para a continuação da Av. Beira Rio, nesta cidade;
3. Condene ao Município de Foz do Iguaçu a obrigação de não-fazer, consistente em se abster de continuar as obras de construção da Avenida Beira Rio, nesta cidade;
4. **Condene o Município de Foz do Iguaçu, o Estado do Paraná e a União Federal a recompor o meio ambiente da área atingida, desfazendo as obras já concluídas, relocando para outros locais os posseiros atualmente assentados em aglomerados sub-normais urbanos (favelas) localizados na área de preservação permanente em epígrafe; recuperando e repondo a mata ciliar em toda a faixa de preservação permanente cortada pelo traçado da Avenida Beira Rio ou a ela adjacente, tanto na área onde esta já foi concluída quanto na área em que está por concluir".**

O Estado do Paraná contestou o pedido e, em preliminar, aduziu ilegitimidade passiva. Em primeiro grau, esta preliminar foi afastada sob os seguintes fundamentos que foram reproduzidos no acórdão ora atacado (fl. 121):

"(...)

2.1 Das Preliminares

Afasto, inicialmente, as preliminares de ilegitimidade passiva argüidas pela União e pelo Estado do Paraná, seja porque a área do litígio é de propriedade daquela (art. 20, III, da Constituição Federal de 1988), seja porque o Autor dirige pedido para que esse desfaça as obras já concluídas e recupere a área em que a via pública foi/seria construída.

De qualquer forma, ainda que fosse o caso de acolherem-se essas preliminares, o Ministério Público Federal deveria ser previamente ouvido, razão pela qual não se mostra adequada a exclusão da lide da União e do Estado do Paraná neste momento processual.

(...)"

Irresignado o Estado recorrente interpôs agravo de instrumento sob o argumento de que sua participação na obra limitou-se ao financiamento dessa, e que a execução apenas se iniciou devido à licença do IBAMA.

Contudo, na mesma linha da instância inferior, o Tribunal de origem, adotando como razões de decidir o parecer do Ministério Público Federal, não acolheu a alegação de ilegitimidade do Estado do Paraná para figurar no pólo passivo da demanda. Destaco excertos do voto-condutor (fls. 122-123):

"(...)

02. Alega o recorrente: a) ilegitimidade ad causam, pois sua participação na obra se limitou ao financiamento dessa, e que a execução da obra ocorreu devido a licença do IBAMA e sob responsabilidade do Município de Foz do Iguaçu; b) efeito suspensivo à decisão.

Foi deferido o efeito suspensivo, uma vez que o deferimento da liminar interfere na esfera jurídica do recorrente.

É o relato.

03. Quanto à legitimidade "ad causam".

A legitimidade para agir (legitimatio ad causam) diz respeito à titularidade ativa e passiva da ação. Com isso, só os titulares dos direitos em conflito têm o direito de obter uma decisão levada ajuízo através da ação.

**No caso dos autos, há a necessidade de o Estado do Paraná figurar no pólo passivo da ação.**

**Note-se que o dever de proteger o meio ambiente está expresso no art. 23 da CF, que assim dispõe:**

**'É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

**VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas'.**

**Ademais, o art. 225 da CF também consagra a responsabilidade do Estado em preservar o meio ambiente, dispondo que:**

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

Ainda, como a **responsabilidade do Estado** não depende de convênio com o município ou com a União para que seja promovida a manutenção das áreas de preservação ambiental, bem como das áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e de uso comum do povo, **encontra-se presente a responsabilidade solidária do agravante, conforme o previsto no art. 11, § 4º da Lei 9.663/98.**

**A responsabilidade solidária da Administração Pública em relação ao poluidor, pode ocorrer tanto da ação quanto da omissão ou complacência do órgão ambiental.**

Posição essa compartilhada pela ampla maioria dos doutrinadores, aos quais homenageamos reproduzindo a lição de PAULO AFFONSO LEME MACHADO:

'A intervenção estatal no domínio ambiental visa preservar a saúde pública e ordenar as atividades produtoras. Não se pode esquecer que muitas vezes o Poder Público, ao baixar normas de emissão e elaborar padrões de qualidade, age em causa própria, pois ele, o Poder Público, também exerce algumas atividades iguais às dos particulares (siderurgia, petroquímica ... ). Dessa forma, nem sempre os parâmetros oficiais são ajustados à realidade sanitária e ambiental, decorrendo daí, que, mesmo em se observando essas normas, as pessoas e a natureza sofrem prejuízos'

(...)

Para compelir, contudo, o Poder Público a ser prudente e cuidadoso no vigiar, orientar e ordenar a saúde ambiental nos casos em que haja prejuízo para as pessoas, para a propriedade ou para os recursos naturais mesmo com a observância dos padrões oficiais, o Poder Público deve responder solidariamente com o particular.

(...)

Como acentua Armando H. Dias Cabral: 'A propriedade privada não se tornou algo intocável; desde que seu uso se desencontre de sua função social, vale dizer do interesse público concernente à segurança à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, à tranqüilidade pública, ao respeito às demais propriedades, à estética urbana e aos direitos individuais e coletivos, seja ou não matéria ou energia poluente, o Poder Público tem o dever de limitá-la administrativamente. **Não o fazendo, a Administração se torna civilmente responsável por eventuais danos sofridos por terceiros em virtude de sua ação (permitindo o exercício da atividade poluente, em desacordo com a legislação vigente) ou de sua omissão (negligenciando o policiamento dessas atividades poluentes.** ', (Direito Ambiental Brasileiro, 10ª edição, 2002, pp. 319- 320, grifamos). (grifos nossos).

**Nesse diapasão, o art. 14, §1º da lei 6938/81 estabelece responsabilidade civil objetiva aos causadores do dano ambiental, implicando em solidariedade passiva entre os mesmos.**

Cabe gizar que não se está adentrando na questão de mérito dos autos, onde será possível estabelecer as responsabilidades específicas de cada um dos réus em relação ao dano ocorrido, especificando a contribuição de cada qual e os efeitos da degradação decorrentes desta.

Portanto, não há falar em ilegitimidade passiva 'ad causam' do Estado do Paraná, uma vez demonstrada a legalidade, obrigatoriedade e necessidade de figurar solidariamente com os demais réus no pólo passivo da ação civil pública proposta'

DIANTE DO EXPOSTO, opina o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL pelo improvimento do recurso, e pela manutenção da decisão *a quo* nos seus inteiros termos.

"

No presente apelo, o recorrente alega que inexistente nexos de causalidade entre sua ação (repasse de verbas ao Município de Foz de Iguaçu) e o dano causado ao meio ambiente. Sustenta que o dano decorreu da má aplicação da verba pela municipalidade, e que a obra encontrava-se autorizada por meio de licença do IBAMA, que só, posteriormente, foi considerada irregular. Assim, pugna pela reforma da decisão do Tribunal regional para que seja reconhecida sua ilegitimidade passiva para a demanda.

Não merece guarida a pretensão do Estado recorrente.

O art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas, e seu art. 225, *caput*, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Em seus parágrafos constam as diretrizes para o Estado (*latu sensu*), viabilizar tais objetivos, as consequências decorrentes da inobservância de tais deveres e a natureza objetiva da responsabilidade nestes casos. Destaco esse dispositivo:

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

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

**IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade**



**potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)**

(...)

**§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.**

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

(...)"

Assim, consoante preceitua a Carta Magna, o Poder Público, que por sua vez, abarca todos os entes políticos, e por conseguinte, o Estado ora recorrente, tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese em estudo, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como até a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra.

A pretensão do recorrente encontra, outrossim, óbice em vários dispositivos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins, mecanismos de formulação e aplicação:

**a) O art. 3º, IV desse texto é explícito em permitir a responsabilização do agente que, direta ou indiretamente, der causa ao evento danoso:**

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

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

(...)"

**b) O art. 6º aponta os órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e territórios, Municípios e Fundações Públicas que são responsáveis pela proteção da qualidade ambiental e que constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente- SISNAMA:**

"Art. 6º **Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:**

# *Superior Tribunal de Justiça*

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990);

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990);

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990);

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990);

**V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989);**

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989);

**§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaboração normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.**

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades da SEMA. (Vide Lei nº 7.804, de 1989).

c) O art. 10 dispõe sobre a **necessidade de prévia licença estadual de órgão integrante do SISNAMA, bem como seu poder-dever de paralisar obras que possam acarretar prejuízos ao meio ambiente:**

**"Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989).**

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação;

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA. (Vide Lei nº 7.804, de 1989);

**§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido. (Vide Lei nº 7.804, de 1989);**

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)".

**d) O art. 11 prevê, de modo expresse, a competência do Estado em fiscalizar a licença concedida:**

"Art. 11. Compete à SEMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA. (Vide Lei nº 7.804, de 1989).

**§ 1º A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pela SEMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes. (Vide Lei nº 7.804, de 1989).**

§ 2º Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores".

**e) Por fim, o art. 14 § 1º , objeto deste recurso especial indica: I) as penalidades que o transgressor poderá estar sujeito pelo descumprimento das medidas necessárias à preservação do meio ambiente, dentre elas a perda de incentivos fiscais e linhas de financiamento e suspensão de sua atividade, e II) a natureza objetiva da responsabilidade pelo dano causado ao meio ambiente.**

# 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:**

(...)

**II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;**

**III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;**

**IV - à suspensão de sua atividade.**

§ 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.

(...)"

Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3 da Lei nº 6.938/81), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente.

Conclusão: O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), **concorreram para a produção do dano ambiental.** Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente.

Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalto, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no pólo passivo na demanda conforme realizado pelo recorrido.

Neste sentido, leciona Hugo Nigro Mazzili (A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 16ª ed.-São Paulo: Saraiva, 2003):

"A União, **os Estados**, os Municípios ou o Distrito Federal podem ser legitimados passivos para a ação civil pública, **pois que, quando não parta deles o ato lesivo, muitas vezes para concorrem quando licenciam ou permitem atividade nociva, ou então deixam de coibi-la embora obrigados a tanto**" (pág. 306).

**"A ação civil pública por danos ambientais pode ser ainda proposta**

contra o responsável direto, **contra o responsável indireto ou contra ambos**. Nesse caso, temos **responsabilidade solidária**

**Quando presente a responsabilidade solidária, podem os litisconsortes ser acionados em litisconsórcio facultativo** (CPC, art. 46, I) (...)" (pág. 140).

"Na responsabilização por danos causados a interesse difusos, inclusive os ambientais, prevalece o princípio da solidariedade decorrente do ato ilícito. (...) **Assim, por exemplo os altos custos de recomposição ambiental devem ser cobrados de qualquer dos co-responsáveis, os quais, por via de regresso, poderão depois discutir entre si a distribuição mais eqüitativa da responsabilidade.**" (488)

No mesmo toar, é o entendimento desta Corte:

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSÁVEL DIRETO E INDIRETO PELO DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE. SOLIDARIEDADE. HIPÓTESE EM QUE SE CONFIGURA LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO E NÃO LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO.

I- **A ação civil pública pode ser proposta contra o responsável direto, contra o responsável indireto ou contra ambos pelos danos causados ao meio ambiente. Trata-se de caso de responsabilidade solidária, ensejadora do litisconsórcio necessário (CPC, art. 47)**

II- Lei nº 6.898, de 31.08.81, arts. 3º, IV, 14 § 1º e 18 parágrafo único. Código Civil, arts. 896, 904 e 1518. Aplicação.

III- Recurso especial não conhecido" (REsp nº 37.354-9/SP, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, DJ. 18.09.1995 p. 29954);

Na mesma linha, transcrevo excertos do voto-vista elaborado pela Ministra Nancy Andrighi no REsp nº 28.222/SP, de relatoria da Ministra Eliana Calmon, que elucida a questão:

"(...)

Ocorre que o caso sub examine apresenta uma particularidade, pois, trata-se de responsabilidade por dano ambiental, de natureza objetiva, respondendo, solidariamente, o Estado (poder concedente) e o concessionário de serviço público.

(...)

A especificidade do presente caso constata-se ante o disposto na Constituição Federal, em especial no art. 225, quando dispõe que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, o fato de ter havido concessão de serviço público não faz desaparecer a titularidade do concedente que, por força do art. 23, inciso VI da Lei Maior, firma a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas.

(...)

Em verdade, o que ocorre na espécie é a caracterização da solidariedade na responsabilidade extracontratual por dano ambiental sufragada pela doutrina, é expressamente adotada pelo Código Civil (...)"

Na mesma senda, o entendimento perfilhado pela Primeira Turma deste Tribunal Superior:

a) Ementa do REsp nº 467.212/RJ, de relatoria do Ministro Luiz Fux:

**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".

b) No voto-vista do Ministro José Delgado acompanhando o voto-condutor, Sua Excelência assim se manifestou:

"(...)

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

(...)"

A discussão restringe-se à permanência do Estado recorrente no pólo passivo da demanda. Nesse momento, a preocupação é com a formação escoreta da relação jurídica processual. Não se discute o mérito da demanda que, por sua vez, possibilitará estabelecer o grau de responsabilidade de cada sujeito passivo em relação ao dano ocorrido, e assim delimitar o valor que terá de ser dispensado por cada um deles.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Assim, a decisão atacada deve ser mantida pelos seus próprios fundamentos, eis que perfilha o mesmo entendimento desta Corte no sentido de ser possível a inclusão do Estado recorrente no pólo passivo da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, com base na caracterização da responsabilidade objetiva e solidária.

Ante o exposto, **conheço, em parte, do recurso especial e nego-lhe provimento.**

É como voto.





**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2003/0195400-5

**REsp 604725 / PR**

Números Origem: 200204010575774 200270020031591

PAUTA: 21/06/2005

JULGADO: 21/06/2005

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **JOÃO OTÁVIO DE NORONHA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DULCINÉA MOREIRA DE BARROS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADOR : MÁRCIA DIEGUEZ LEUZINGER E OUTROS  
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS  
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA  
INTERES. : MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU

ASSUNTO: Ação Civil Pública - Dano ao Meio Ambiente

**CERTIDÃO**

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

"A Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Francisco Peçanha Martins, Eliana Calmon, Franciulli Netto e João Otávio de Noronha votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 21 de junho de 2005

**VALÉRIA ALVIM DUSI**  
Secretária