

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CARLOS VICTOR BELO DE SOUSA

A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL E O POSICIONAMENTO  
DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SÃO LUIS

2019

CARLOS VICTOR BELO DE SOUSA

A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL E O POSICIONAMENTO  
DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Artigo apresentado como requisito parcial à  
conclusão do curso de Especialização em Direito  
Ambiental, Setor de Ciências Agrárias,  
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof. Dra. Anna Christina G. De Poli

SÃO LUÍS

2019

## **A Responsabilidade Administrativa Ambiental e o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça**

Carlos Victor Belo de Sousa

### **RESUMO**

Apresenta a tríplice responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, nas esferas civil, penal e administrativa, efetivando a distinção existente entre os regimes jurídicos das responsabilidades objetiva e subjetiva. Enquanto a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva, independe de culpa do agente, em face do que dispõe o § 1º, do artigo 14, da Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, após inúmeros julgados divergentes proferidos pela 1ª e pela 2ª Turmas, consolidou entendimento que a responsabilidade administrativa é subjetiva, devendo obedecer a sistemática da teoria da culpabilidade, exigindo a demonstração da efetiva conduta do agente e prova do nexo causal entre a conduta e o dano.

Palavras-chave: Responsabilidade administrativa ambiental. Responsabilidade subjetiva. Culpabilidade. Nexos causal. Jurisprudência.

### **ABSTRACT**

It presents the triple responsibility for damage caused to the environment, in the civil, criminal and administrative spheres, making the distinction between the legal regimes of objective and subjective responsibilities. While civil liability for environmental damage is objective, it is independent of the agent's fault, in view of paragraph 1, article 14, Law No. 6,938/1981 (National Environment Policy), the 1st Section of the Superior Court of Justice, after numerous divergent judgments handed down by the 1st and 2nd Classes, consolidated an understanding that administrative responsibility is subjective, and must comply with the systematic theory of culpability, requiring the demonstration of the effective conduct of the agent and proof of the causal nexus between the casual conduct and damage.

Keywords: Environmental administrative responsibility. Subjective responsibility. Culpability. Causal nexus. Jurisprudence.

## 1 INTRODUÇÃO

O termo responsabilidade é oriundo do latim *responsus* e é entendido, grosso modo, como o dever jurídico de determinado agente responder por suas ações ou omissões que são contrárias ao que determina o ordenamento jurídico. Em matéria ambiental, o instituto procura aplicar as sanções devidas àqueles que causam degradação ao meio ambiente, que agem em dissonância ao que dispõe o ordenamento jurídico constituído.

E, diante do relevante papel desempenhado por este instrumento, a responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente foi elevada a *status* constitucional, possuindo posição privilegiada no artigo 225, § 3º da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Com efeito, tal dispositivo constitucional prevê a tríplice responsabilização do infrator por danos causados ao meio ambiente, com a possibilidade de aplicação de sanções nas esferas cível, penal e administrativa, de forma independente entre si.

No entanto, observa-se que o legislador constituinte não enquadrou expressamente referidas responsabilidades como objetivas ou subjetivas, impondo à legislação infraconstitucional, à doutrina e às construções jurisprudenciais efetivarem o devido encaixe e a consequência jurídica oriunda dos atos ou omissões que causem ou possam causar degradação ambiental.

Enquanto a responsabilidade civil ambiental encontra seu fundamento no § 1º do artigo 14 da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), tanto a responsabilidade penal quanto a administrativa possuem embasamento legal na Lei nº 9.605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, além do Decreto Federal nº 6.514/2008, que versa especificamente sobre as infrações administrativas em âmbito federal.

Contudo, inobstante a consolidação do caráter objetivo da responsabilidade civil e do viés subjetivo da responsabilidade penal, a responsabilidade administrativa sempre causou divergência de entendimentos, tanto doutrinários quanto jurisprudenciais. E, após inúmeros julgados divergentes proferidos pela 1ª e pela 2ª Turmas, a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) confirmou entendimento que a responsabilidade administrativa é subjetiva, devendo obedecer a sistemática da teoria da culpabilidade, exigindo a demonstração da efetiva conduta do agente e prova do nexo causal entre a conduta e o dano.

Destarte, para melhor análise da responsabilidade administrativa ambiental e dos desdobramentos do novel precedente jurisprudencial, ponto curial da presente análise, imprescindível se faz aventar sobre as teorias de responsabilização por danos causados ao meio ambiente, se e quando objetiva ou subjetiva, no que concerne ao nexos causal da conduta e do resultado lesivo, bem como definições claras dos requisitos de enquadramento legal, os conceitos e as consequências jurídicas ao agente infrator.

Realizado este breve exame, imperioso tratar sobre a regra constitucional da cumulatividade das sanções, explicitando individualmente cada seara de responsabilidade e seu enquadramento legal, para que, em seguida, seja possível debater sobre o recente julgado do STJ quanto à subjetividade da responsabilidade administrativa ambiental e suas devidas implicações, finalizando com uma crítica se este é efetivamente o melhor entendimento a ser adotado pelo intérprete do Direito e se consagra o real sentido da norma atinente.

## **2 AS TEORIAS DE RESPONSABILIZAÇÃO POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE**

Diante da importância do meio ambiente para a satisfação de outros direitos fundamentais previstos constitucionalmente, a Carta Magna, historicamente, foi a primeira a tutelar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, destinando um capítulo próprio, dispondo do dever de todos e do Estado para com a preservação do meio ambiente, além da explícita preocupação do constituinte originário com as gerações futuras (Princípio da Solidariedade Intergeracional).

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.

Estando atrelado à sadia qualidade de vida, a tutela do direito ambiental é de suma importância, devendo ser punida qualquer degradação que supere os limites socialmente suportáveis. Assim, não basta a simples previsão deste direito, é necessário que se estabeleça meios capazes de coibir a ocorrência de condutas lesivas ao meio ambiente.

Nesse sentido, utilizando da doutrina de Paulo de Bessa Antunes (2007) tem-se a teoria da responsabilidade como mecanismo apto a frear a ocorrência de danos ambientais e manter o equilíbrio da qualidade ambiental.

Tal responsabilização está prevista constitucionalmente, nos moldes do § 3º do art. 225 da CF/88, *verbis*:

§ 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, a Constituição institui uma tríplice responsabilização, como será abordado seguidamente em capítulo específico. Sendo aplicada tanto às pessoas físicas como jurídicas, que poderão responder civil, penal ou administrativamente de forma cumulativa, se for o caso.

Mister ressaltar que a teoria da responsabilidade é uma forma de compensação pelos danos sofridos, já que em se tratando do meio ambiente, este, muito dificilmente, retornará ao *status quo ante*. (ANTUNES, 2007).

Durante muito tempo o fundamento da responsabilidade era a culpa do agente. No entanto, com a transformação da realidade social este entendimento foi ultrapassado, como pode ser observado na redação do parágrafo único do artigo 927 do Código Civil de 2002 (CC/02), o qual traz a hipótese de responsabilidade civil objetiva, a qual independe de culpa.

Assim, preliminar ao enquadramento dos elementos da tríplice responsabilidade ambiental como objetiva ou subjetiva, imperioso entender os aspectos e consequências jurídicas de cada instituto.

## 2.1 RESPONSABILIDADE OBJETIVA E TEORIA DO RISCO INTEGRAL

Diante de inúmeros acontecimentos históricos, que chamaram atenção para a necessidade de preservação do meio ambiente, com a constatação que os recursos naturais não são inesgotáveis, este direito, enquadrado como um direito fundamental de terceira geração, passou a ter disciplinamento específico, com o

advento da PNMA, que trouxe a responsabilidade objetiva, prevista no artigo 14, § 1º da Lei nº 6.938/81, como um de seus fundamentos.

Posteriormente, com o Código Civil (CC), que também trouxe a possibilidade de responsabilização civil independente da demonstração de culpa, os fundamentos da responsabilidade começaram a ser repensados, vez que a modalidade de responsabilidade em decorrência de culpa ou dolo não se adequava mais ao atual ordenamento jurídico.

Nesse sentido, segundo Facchini Neto (2010, p. 32):

“A periculosidade deve ser aferida objetivamente, pela sua própria natureza ou pela natureza dos meios empregados, e não em virtude do comportamento negligente ou imprudente de quem agiu. Ou seja, a periculosidade deve ser uma qualidade preexistente, intrínseca e não eliminável. O homem prudente pode apenas reduzir tal periculosidade, sem jamais conseguir eliminá-la.” (FACCHINI NETO, 2010, p. 32).

Outrossim, Paulo de Bessa Antunes (2007) percebeu que a responsabilidade subjetiva acabava mitigando a reparação dos danos, vez que a imprescindibilidade de comprovação de culpa beneficiava o agente causador do dano, sendo de extrema dificuldade tal comprovação, ocasionando morosidade na caracterização da responsabilização.

Dessa forma, ficou superada a necessidade de se comprovar o elemento subjetivo, bastando a comprovação da ocorrência do dano e do nexos causal, adotando a teoria do risco como fundamento do instituto da responsabilização.

E, em se tratando de direito ambiental, adota-se a teoria do risco integral. Isso porque, segundo a CF/88, o meio ambiente é um direito de todos, logo constitui um direito difuso. Assim, em havendo lesão, toda a coletividade é atingida, sendo necessário se estabelecer meios mais eficazes de proteção.

Sobre o assunto vale ressaltar os apontamentos de Lígia de Paula *apud* Silva (2013, p. 18):

“Apesar da teoria do risco integral afigurar-se como sendo, de certo modo, injusta do ponto de vista dos eventuais responsáveis, é a que melhor se adapta aos fins de preservação, conservação, precaução e prevenção perseguidas pelo Direito Ambiental. Isso se dá, em primeiro lugar, em razão do caráter unitário e indivisível do bem ambiental e também dos danos que sobre ele recaem e, em segundo lugar, porque a tutela dessa categoria de bens tão amplos demanda sempre a prevalência do interesse geral, difuso, sobre o interesse do particular.” (DE PAULA *apud* SILVA, 2013, p. 18).

Nesse sentido, sendo o meio ambiente bem essencial à sadia qualidade de vida, buscou-se ampliar ao máximo sua proteção, aplicando ao direito ambiental a teoria do risco integral, afastando-se maior parte das excludentes de responsabilidade objetiva, sendo irrelevante se a atividade que está sendo desenvolvida representa potencial risco ou não.

## 2.2 RESPONSABILIDADE SUBJETIVA

Muito embora o CC carregue uma carga objetivista, a responsabilidade subjetiva não foi de todo afastada, estando ainda vigorando, segundo Cavalieri Filho (2003). Assim, só teremos responsabilidade objetiva se estiver previsto em lei específica ou se enquadrar na hipótese do parágrafo único do artigo 927 do CC. Em não havendo disposição legal com hipótese de previsão, incidirá responsabilidade subjetiva. Ou seja, necessária a aferição de culpa do agente.

Nesse passo, Cavalieri Filho (2003) conceitua a responsabilidade subjetiva como subsidiária. Então, de uma forma ou de outra haverá obrigação de reparar os danos causados. Havendo previsão legal incorre responsabilidade objetiva, caso contrário prevalece a subjetiva, com a necessidade de se comprovar a culpa do agente causador do dano.

Tal modalidade de responsabilidade está prevista pelo CC, numa análise conjunta do artigo 927, *caput*, cumulado com os artigos 186 e 187. Vejamos:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Ambos os dispositivos se complementam, devendo ser lidos conjuntamente, formando, assim, a cláusula geral da responsabilidade subjetiva (CAVALIERI FILHO, 2003).

Segundo mencionado autor, “essa responsabilidade só vai se configurar quando houver conduta culposa, nexo causal e dano, com aquela complexidade

toda de ficar provada a culpa, como violação ao dever de cuidado” (CAVALIERI FILHO, 2003, p. 36).

Dessarte, a responsabilidade subjetiva é fundada na teoria da culpabilidade, segundo a qual apenas haverá a obrigação de reparar os danos causados caso o agente causador tenha agido com dolo ou culpa.

### **3 A TRÍPLICE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL**

O ordenamento jurídico ambiental brasileiro é, sem dúvida, o mais abrangente e protetivo do mundo. Este sistema de proteção encontra-se consubstanciado tanto em regras como em princípios. E, quando ocorre violação às normas criadas pelo Estado, entra em ação o instituto da responsabilidade, como forma de coibir condutas abusivas e aplicar sanções àqueles que se insurgem contra a ordem jurídica constituída e o bem tutelado, nas esferas cível, penal e administrativa, nos moldes do já citado § 3º do artigo 225 da Constituição Federal.

Nessa senda, Guerra (2014, p.246) ressalta que:

Se tratarmos de sanção administrativa é porque o objeto da tutela precípua são os interesses da sociedade (que acarretará a limitação dos excessos do individualismo). Terá lugar aludida sanção devido ao descumprimento das regras e dos princípios do sistema violado. Já o elemento de discernimento da sanção de natureza administrativa para os demais tipos (penal e civil) concentra-se no regime jurídico a que está sujeito. A civil visa, em regra, uma limitação patrimonial, enquanto a penal, geralmente, comporta a limitação de liberdade. (GUERRA/GUERRA, 2014, p.426).

Por sua vez, Édis Milaré (2005) destaca que enquanto a responsabilidade civil ambiental visa a reparação do dano, a responsabilidade administrativa visa a prevenção do dano e a responsabilidade penal foca na repressão do dano.

Desse modo, depreende-se que cada esfera de responsabilização é independente e possui um objetivo específico a ser alcançado com a sanção aplicada, não existe *bis in idem*. As penais e administrativas podem ser entendidas como uma espécie de castigo ao infrator, com características privativas e restritivas. Já a reparação do dano, a esfera cível, procura a recomposição do dano, daquilo que foi destruído.

### 3.1 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

De início, cumpre avultar que a responsabilidade civil em matéria ambiental é diversa daquela de esfera civil, visto que visa a satisfação de um bem coletivo, patrimônio de um grupo indeterminados de pessoas. Ou seja, foge do cunho privado, individual.

Além disso, a existência efetiva do dano é um pressuposto indispensável para a responsabilização civil do agente. De acordo com Maria Helena Diniz (1998, p. 55), “só haverá responsabilidade civil se houver um dano a reparar. Isto é assim porque a responsabilidade resulta na obrigação de ressarcir, que, logicamente, não poderá concretizar-se onde nada há para reparar”.

E, para Antunes (2007, p. 230):

Dano é o prejuízo causado a alguém por um terceiro que se vê obrigado ao ressarcimento. É juridicamente irrelevante o prejuízo que tenha por origem um ato ou uma omissão imputável ao próprio prejudicado. A ação ou omissão de um terceiro é essencial. Decorre daí que dano implica alteração de uma situação jurídica, material ou moral, cuja titularidade não possa ser atribuída àquele que, voluntária ou involuntariamente, tenha dado origem à mencionada *alteração*. (ANTUNES, 2007, p. 230)

Por sua vez, entende-se por dano ambiental aquele dano causado ao meio ambiente, em que há alteração adversa de suas características. Na seara do dano ambiental não se perquire a culpa do agente causador do dano, conforme preceitua o §1º do artigo 14 da PNMA:

§ 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.

Nessa senda, a responsabilidade civil em matéria ambiental é objetiva, alicerçada no conceito de risco. Ou seja, independe da culpa e do dolo do agente para que se configure o dever de reparar o dano, além de ser irrelevantes a licitude ou não do ato ou omissão, se há proveito econômico e as causas excludentes de responsabilidade. Trata-se de entendimento majoritário da doutrina,

consubstanciado na denominada Teoria do Risco Absoluto ou Integral, em contraponto às Teorias do Risco Proveito e do Risco Criado.

Milaré entende que (2005, p. 435):

Com a teoria do risco integral ambiental o poluidor, na perspectiva de uma sociedade solidarista, contribui – nem sempre de maneira voluntária – com a reparação do dano ambiental, mesmo quando presente o caso fortuito, a força maior e o fato de terceiro. É o poluidor assumindo todo o risco que sua atividade acarreta: o simples fato de existir a atividade somado à existência do nexa causal entre essa atividade e o dano produz o dever de reparar. (MILARÉ, 2001, p. 435)

Com efeito, a adoção pelo ordenamento jurídico da responsabilidade civil objetiva, caracterizada pelo risco integral da atividade, resultou em notável avanço no combate à degradação da qualidade ambiental, uma vez que, sob essa teoria, não se leva em consideração a conduta do causador do dano, mas a configuração de lesão ou prejuízo ao meio ambiente. Este é, inclusive, o entendimento cristalino do Superior Tribunal de Justiça (STJ), abarcado em teses repetitivas:

DIREITO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. DANO AMBIENTAL. A responsabilidade por dano ambiental é objetiva e pautada no risco integral, não se admitindo a aplicação de excludentes de responsabilidade. Conforme a previsão do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, recepcionado pelo art. 225, §§ 2º e 3º, da CF, a responsabilidade por dano ambiental, fundamentada na teoria do risco integral, pressupõe a existência de uma atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, impondo-se ao empreendedor a obrigação de prevenir tais riscos (princípio da prevenção) e de internalizá-los em seu processo produtivo (princípio do poluidor-pagador). Pressupõe, ainda, o dano ou risco de dano e o nexa de causalidade entre a atividade e o resultado, efetivo ou potencial, não cabendo invocar a aplicação de excludentes de responsabilidade. Precedente citado: REsp 1.114.398-PR, DJe 16/2/2012 (REPETITIVO). (REsp 1.346.430-PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 18/10/2012).

Destarte, são essenciais para a caracterização da responsabilidade civil ambiental o dano, a conduta do agente e o nexa causal, sendo prescindível a poluição direta. Basta a posse ou propriedade do bem afetado para configuração do nexa causal (obrigação *propter rem*).

### 3.2 RESPONSABILIDADE PENAL AMBIENTAL

Responsabilidade penal é o dever jurídico de responder por um ato reputado delituoso que recai sobre o agente imputável, sendo a culpabilidade um caráter essencial do delito e, que, sem ela, não é possível imputar conduta tipificada como crime ou contravenção penal. Trata-se da relação de causalidade que liga o delito ao agente infrator.

Especificamente, a tutela penal do meio ambiente foi trazida a lume pelo § 3º do artigo 225 da Constituição Federal, estando disciplinada na Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), que versa sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, distinguindo-se, substancialmente, das demais esferas de responsabilidade.

Para Fiorillo (2011, p. 144):

A distinção fundamental, trazida pelos doutrinadores, está baseada numa sopesagem de valores, estabelecida pelo legislador, ao determinar que certo fato fosse contemplado com uma sanção penal, enquanto outro com uma sanção civil ou administrativa. Determinadas condutas, levando-se em conta a sua repercussão social e a necessidade de uma intervenção mais severa do Estado, foram erigidas à categoria de tipos penais, sancionando o agente com multas, restrições de direito ou privação de liberdade. A penalidade da pessoa jurídica foi um dos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988. (FIORILLO, 2011, P. 144)

Trata-se de responsabilidade subjetiva, pois carece de comprovação de culpa para sua caracterização. Este entendimento é facilmente extraído a partir de uma análise conjunta do disposto no artigo 13 do Código Penal e no artigo 2º da Lei de Crimes Ambientais, estendendo-se, também, às pessoas jurídicas, conforme teor do artigo 3º deste mesmo diploma legal, senão vejamos:

Art. 13 - O resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa. Considera-se causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido.

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

No entanto, a culpabilidade é apenas um dos três elementos conceituais que caracterizam uma conduta como criminosa. Crime também é um fato típico e

antijurídico. Fato típico porque depende de uma conduta dolosa ou culposa, comissiva ou omissiva do agente, de um resultado desta conduta, do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado e da tipicidade formal. Antijurídico devido ao caráter de ilicitude da conduta, de antagonismo ao que estabelece o ordenamento jurídico, salvo as excludentes de ilicitudes previstas no artigo 23 do Código Penal. E, por fim, culpável por se tratar de uma conduta reprovável, revestida do caráter de imputabilidade, em que o agente possui potencial consciência sobre a ilicitude do fato, exigindo-se comportamento diverso.

Desse modo, Rogério Greco, citando Zaffaroni (2008, p. 38), entende que:

Delito é uma conduta humana individualizada mediante um dispositivo legal (tipo) que revela sua proibição (típica), que por não estar permitida por nenhum preceito jurídico (causa de justificação) é contrária ao ordenamento jurídico (antijurídica) e que, por ser exigível do autor que atuasse de outra maneira nessa circunstância, lhe é reprovável (culpável). (ZAFFARRONI *apud* GRECO, 2008, p. 38)

No mais, voltando-se à Lei nº 9.605/1998, vai além de definir crimes ambientais, pois apresenta alternativas à pena privativa de liberdade e prevê a não-aplicação da pena, desde que o infrator recupere o dano ou, de outra forma, pague seu débito para com a sociedade. Trata-se de uma lei de dupla natureza: material-penal e processual

E, ainda que não consolide integralmente os delitos ambientais, referida lei é um avanço na sistematização, facilitando a aplicação e tornando até mais didática a matéria penal ambiental, pois, anteriormente, as infrações penais ambientais se encontravam espalhadas em dezenas de leis esparsas, formando um emaranhado legal.

### 3.3 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

A terceira modalidade de responsabilidade ambiental, a administrativa, também possui como fundamento maior o § 3º do artigo 225 da Constituição Federal. Na legislação extravagante, as sanções administrativas estão disciplinadas nos artigos 70 a 76 da Lei de Crimes Ambientais e no Decreto nº 6.514/2008, que regulamentou tais dispositivos.

Segundo o artigo 70 da Lei nº 9.605/1998, assim como o artigo 2º do Decreto nº 6.514/2008, infração administrativa ambiental é toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, punida com as sanções previstas no artigo 3º do decreto regulamentar, sem prejuízo de aplicação de outras penalidades previstas no ordenamento jurídico (BRASIL, 2008).

Por sua vez, para Fiorillo (2011, p. 133-137):

Sanções administrativas são penalidades impostas por órgãos vinculados de forma direta ou indireta aos entes estatais (União, Estados, Municípios e mesmo Distrito Federal), nos limites de competências estabelecidas em lei, com o objetivo de impor regras de conduta àqueles que também estão ligados à Administração no âmbito do Estado Democrático de Direito. As sanções administrativas, conforme orientação de doutrina tradicionalmente vinculada ao denominado “direito público”, estão ligadas ao denominado poder de polícia enquanto atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público vinculado à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou mesmo respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos. (FIORILLO, 2011, P. 133-137)

O poder de polícia ambiental não é mera faculdade do Poder Público, e sim dever constitucional, de ofício, devendo ser exercido em todas suas esferas (União, Estados e Municípios), por se tratar de competência material comum, nos moldes do artigo 23, VI, da Carta Magna, e com base no Princípio da Natureza Pública da Proteção Ambiental. É o que se abstrai do disposto no inciso I do artigo 2º da Lei nº 6.938/1981, quando estabelece como princípio da PNMA a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo (BRASIL, 1981).

Assim, cria-se ao Poder Público o dever constitucional de zelar e preservar o meio ambiente, impondo obrigações de fazer (cumprimento de condicionantes de licença ambiental, por exemplo) e de não fazer (artigos 24 ao 92 do Decreto nº 6.514/2008, por exemplo) aos particulares, face o prisma coletivo e indisponível da proteção ambiental.

Questão que vem sendo muito debatida na doutrina e na jurisprudência diz respeito à natureza jurídica desta responsabilidade administrativa ambiental, oriunda

do poder de polícia do Poder Público. Como visto, enquanto a responsabilidade civil ambiental é objetiva e a responsabilidade penal ambiental é subjetiva, ainda não há entendimento pacífico se para caracterização da responsabilidade administrativa ambiental depende ou não da demonstração de culpa do agente, mesmo após o recente julgado proferido pelo STJ.

Na doutrina, três correntes tentam definir a natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental. Para Paulo Affonso Leme Machado (2003, p. 299):

Das dez sanções previstas no artigo 72 da Lei 9.605/1998 (inc. I a XI), somente a multa simples utilizará o critério da responsabilidade com culpa; e as outras nove sanções, inclusive a multa diária, irão utilizar o critério da responsabilidade sem culpa ou objetiva, continuando a seguir o sistema da Lei 6.938/1981, onde não há necessidade de serem aferidos o zelo e a negligência do infrator submetido ao processo. (MACHADO, 2003, p.299).

Já para Vladimir Passos de Freitas, citado por Édis Milaré (2005, p. 761):

A responsabilidade é objetiva e o dever de reparar o meio ambiente decorre de simples prova do prejuízo. Esta foi a intenção do legislador, pois a Lei 9.605/1998 em momento algum faz a distinção excluindo a responsabilidade de quem não se houve com culpa. Aliás, há casos em que a mera omissão já é suficiente para configurar infração. (FREITAS apud MILARÉ, 2005, p. 761).

Por fim, no entendimento de Édis Milaré (2005, p. 73):

Sendo assim, a responsabilidade administrativa ambiental por constituir um sistema híbrido entre a responsabilidade civil objetiva e a responsabilidade penal subjetiva: de um lado, de acordo com a definição de infração administrativa no artigo 70 da Lei 9.605/1998, a responsabilidade administrativa prescinde de culpa; de outro, porém, ao contrário da esfera civil, não dispensa a ilicitude da conduta para que seja ela tida como infracional, além de caracterizar-se pela personalidade, decorrente de sua índole repressiva. (MILARÉ, 2005, p. 73).

Na jurisprudência, o tema também era bastante controverso e oscilante entre a 1ª e 2ª Turmas do STJ, até que, em julgamento realizado em 08 de maio de 2019, referente ao EREsp 1318051 (2012/0070152-3 de 12/06/2019), a 1ª Seção desta Corte Superior consolidou entendimento que a responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, matéria que será apreciada a seguir.

#### **4 O POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUANTO À RESPONSABILIDADE AMBIENTAL ADMINISTRATIVA**

Historicamente, a responsabilidade administrativa ambiental não possuía entendimento consolidado quanto ao seu caráter objetivo ou subjetivo, nem na doutrina, nem na jurisprudência. O posicionamento divergia de autor para autor, ao ponto de serem enumeradas três teorias autônomas. No Poder Judiciário não era diferente, mesmo nos julgamentos proferidos por tribunais superiores.

No STJ a matéria ambiental é de competência das 1ª e 2ª Turmas, compostas por cinco ministros cada uma. A 1ª Seção reúne os ministros dessas duas Turmas. Até o julgamento realizado pela 1ª Seção, em 08 de maio de 2019, as demandas ambientais vinham sendo apreciadas e julgadas pelas duas Turmas, as quais, até recentemente, possuíam posições divergentes quanto à responsabilidade administrativa ambiental.

A 1ª Turma entendia que a responsabilidade por infrações administrativas ambientais seria objetiva, nos mesmos moldes da responsabilidade civil ambiental, independente de culpa. Por outro lado, a 2ª Turma prevalecia o entendimento que tal responsabilidade seria subjetiva, exigindo a constatação de culpa do agente infrator.

Como forma de ilustrar o posicionamento acima, vejamos a ementa do julgamento do REsp 1.318.051-RJ, proferido pela 1ª Turma do STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO POR DANO AMBIENTAL. A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL É OBJETIVA. A LEI N. 9.605/1998 NÃO IMPÕE QUE A PENA DE MULTA SEJA OBRIGATORIAMENTE PRECEDIDA DE ADVERTÊNCIA. 1. A responsabilidade administrativa ambiental é objetiva. Deveras, esse preceito foi expressamente inserido no nosso ordenamento com a edição da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981). Tanto é assim, que o § 1º do art. 14 do diploma em foco define que o poluidor é obrigado, sem que haja a exclusão das penalidades, a indenizar ou reparar os danos, independentemente da existência de culpa. Precedente: REsp 467.212/RJ, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 15/12/2003. 2. A penalidade de advertência a que alude o art. 72, § 3º, I, da Lei n. 9.605/1998 tão somente tem aplicação nas infrações de menor potencial ofensivo, justamente porque ostenta caráter preventivo e pedagógico. 3. No caso concreto, a transgressão foi grave; consubstanciada no derramamento de cerca de 70.000 (setenta mil) litros de óleo diesel na área de preservação de ambiental de Guapimirim, em áreas de preservação permanente (faixas marginais dos rios Aldeia, Caceribú e Guarai-Mirim e de seus canais) e em vegetações protetoras de mangue (fl. 7), Some-se isso aos fatos de que, conforme atestado no relatório técnico de vistoria e constatação, houve morosidade e total despreparo nos trabalhos emergenciais de contenção do vazamento e as barreiras de contenção, as quais apenas foram instaladas

após sete horas do ocorrido, romperam-se, culminando o agravamento do acidente (fls. 62-67). À vista desse cenário, a aplicação de simples penalidade de advertência atentaria contra os princípios informadores do ato sancionador, quais sejam; a proporcionalidade [sic] e razoabilidade. Por isso, correta a aplicação de multa, não sendo necessário, para sua validade, a prévia imputação de advertência, na medida em que, conforme exposto, a infração ambiental foi grave. 4. Recurso especial conhecido e não provido. (STJ - REsp: 1318051 RJ 2012/0070152-3, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 17/03/2015, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/05/2015).

Em contrapartida, a 2ª Turma do STJ firmou posicionamento quanto ao aspecto subjetivo da responsabilidade por infrações ambientais, consubstanciado no seguinte aresto (Resp. 1.640.243):

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA. EXIGÊNCIA DE DOLO OU CULPA. MULTA. CABIMENTO EM TESE. 1. Segundo o acórdão recorrido, "a responsabilidade administrativa ambiental é fundada no risco administrativo, respondendo, portanto, o transgressor das normas de proteção ao meio ambiente independentemente de culpa lato senso, como ocorre no âmbito da responsabilidade civil por danos ambientais" (e-STJ fl. 997). 2. Nos termos da jurisprudência do STJ, como regra a responsabilidade administrativa ambiental apresenta caráter subjetivo, exigindo dolo ou culpa para sua configuração. Precedentes: [sic] REsp 1.401.500 Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/9/2016, AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 7/10/2015, REsp 1.251.697/PR, Rel. Ministro. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17/4/2012. 3. Recurso Especial parcialmente provido. (STJ - REsp: 1640243 SC 2016/0308916-7, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 07/03/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/04/2017).

Esta divergência de entendimentos, além de não pacificar jurisprudência a ser seguida pelos demais tribunais (Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça), trazia insegurança jurídica aos jurisdicionados, que teriam seus processos judiciais julgados procedentes ou não conforme distribuição para uma ou outra Turma.

No entanto, a 1ª Seção, em julgamento realizado em 08 de maio de 2019, referente ao EREsp 1318051 (2012/0070152-3 de 12/06/2019), consolidou entendimento que a responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, senão vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA SUBMETIDOS AO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 2/STJ. EMBARGOS À EXECUÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO EM RAZÃO DE DANO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE

SUBJETIVA. 1. Na origem, foram opostos embargos à execução objetivando a anulação de auto de infração lavrado pelo Município de Guapimirim - ora embargado -, por danos ambientais decorrentes do derramamento de óleo diesel pertencente à ora embargante, após descarrilamento de composição férrea da Ferrovia Centro Atlântica (FCA). 2. A sentença de procedência dos embargos à execução foi reformada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro pelo fundamento de que "o risco da atividade desempenhada pela apelada ao causar danos ao meio ambiente consubstancia o nexos causal de sua responsabilidade, não havendo, por conseguinte, que se falar em ilegitimidade da embargante para figurar no polo passivo do auto de infração que lhe fora imposto", entendimento esse mantido no acórdão ora embargado sob o fundamento de que "[a] responsabilidade administrativa ambiental é objetiva". **3. Ocorre que, conforme assentado pela Segunda Turma no julgamento do REsp 1.251.697/PR, de minha relatoria, DJe de 17/4/2012), "a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexos causal entre a conduta e o dano".** 4. No mesmo sentido decidiu a Primeira Turma em caso análogo envolvendo as mesmas partes: "A responsabilidade civil ambiental é objetiva; porém, ratando-se de responsabilidade administrativa ambiental, o terceiro, proprietário da carga, por não ser o efetivo causador do dano ambiental, responde subjetivamente pela degradação ambiental causada pelo transportador" (AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, DJe de 7/10/2015). 5. Embargos de divergência providos. (STJ – EREsp 1318051 RJ 2012/0070152-3, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de julgamento: 08/05/2019, S1 – PRIMEIRA SEÇÃO, Data de publicação: DJe 12/06/2019). (grifo nosso)

Tal posicionamento, agora consolidado, é o mais adequado. Ora, a regra de responsabilização contida no § 1º do artigo 14 da PNMA refere-se exclusivamente à responsabilidade objetiva, tanto que o próprio dispositivo se inicia com a expressão "sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo". E, conforme aqui debatido, as esferas de responsabilidade ambiental são independentes. As penalidades administrativas devem obedecer a sistemática da teoria da culpabilidade, em que a conduta deve ser cometida pelo próprio transgressor, com demonstração de culpa ou dolo, e do nexos causal de tal conduta e o dano (Princípio da Intranscendência das Penas – artigo 5º, XLV, CF/88).

Logo, não é possível se falar aqui em responsabilização administrativa de terceiros, de forma objetiva, por dano ambiental promovido por outrem. A cominação e a execução de penas restringem-se aos transgressores, conforme entendimento do *caput* do artigo 14 da PNMA.

## 5 CONCLUSÃO

O ordenamento jurídico brasileiro, como forma de dar maior efetividade à preservação do meio ambiente, instituiu a tríplice responsabilização do agente causador do dano (civil, penal e administrativa).

É taxativo o entendimento que a responsabilidade civil é objetiva, sendo o poluidor obrigado a reparar o dano causado ao meio ambiente independente da existência de culpa, aplicando a teoria do risco integral (obrigação *propter rem*). Por seu turno, a responsabilidade penal é subjetiva, carecendo de comprovação de culpa do agente

No entanto, a responsabilidade administrativa sempre causou discussões doutrinárias e jurisprudenciais quanto ao seu caráter objetivo ou subjetivo, tendo em vista que o texto legal não traz expressamente sua natureza jurídica.

Inobstante entendimentos ainda contrários, a recente decisão proferida pela 1ª Seção do STJ selou posicionamento que a natureza da responsabilidade ambiental administrativa é subjetiva. Logo, a responsabilização administrativa por dano ambiental (imposição de multa, por exemplo) funda-se na teoria da culpabilidade, sendo imprescindível a coexistência de dano, do nexo causal e da conduta praticada com dolo ou culpa.

Apenas com a presença desses três elementos e com a identificação do transgressor será possível imputar infração administrativa, a partir da atuação do poder de polícia ambiental. Trata-se de matéria que ainda terá desdobramentos na doutrina, mas que possui posição firme na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, e que deverá servir de parâmetro aos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

## REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. Direito ambiental. – 9ª ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Juspodivm, 2018.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. – 12ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. – 10ª ed. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2007.

GUERRA, Sidney & GUERRA, Sérgio. Curso de direito ambiental. – 2ª ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. São Paulo: RT, 2005.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2003.

ZAFARRONI apud GRECO, Rogério. Código Penal Comentado. Niterói: Impetus, 2008.

FACCHINI NETO, Eugênio. Da responsabilidade civil no novo Código. Revista do tribunal superior do trabalho, v. 76, n. 1 jan/mar 2010. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/13478/2010\\_facchini\\_netto\\_responsabilidade\\_civil.pdf?sequence=9&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/13478/2010_facchini_netto_responsabilidade_civil.pdf?sequence=9&isAllowed=y). Acesso em 16 dez 2019.

PAULA, Lígia Macedo de. Análise da possibilidade de aplicação da responsabilidade objetiva na imputação de sanções administrativas por infrações ambientais. 2013. 58 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Ouro Preto, Minas Gerais, 2013. Disponível em: [https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/3421/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O\\_An%c3%a1lisePossibilidadeAplicada.pdf](https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/3421/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O_An%c3%a1lisePossibilidadeAplicada.pdf). Acesso em 15 dez 2019.

CAVALIERI FILHO. Responsabilidade civil no novo Código Civil. Revista da EMERJ, v. 6, n. 24, 2003. Disponível em: [http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista24/revista24\\_31.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_31.pdf). Acesso em 15 dez 2019.

CARVALHO, Daniela Marques de. Procura de uma teoria de causalidade aplicável à responsabilidade civil ambiental, À / 2011 À procura de uma teoria de causalidade aplicável à responsabilidade civil ambiental. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v.16, n.62 , p. 11-55, abr./jun. 2011.

CRUZ, Ariele Chagas. RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELO DANO AMBIENTAL: um enfoque sobre a teoria do risco administrativo. 2012. 108 f. dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/8270/1/Ariele%20Chagas%20Cruz%20-%20Disserta%c3%a7%c3%a3o.pdf>. Acesso em 15 dez 2019.

ZAFARRONI apud GRECO, Rogério. Código Penal Comentado. Niterói: Impetus, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o código civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm). Acesso em: 13 dez 2019.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 13 dez 2019.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm). Acesso em: 13 dez 2019.