



**COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
ESCOLA SUPERIOR DA CETESB**



**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO
“CONFORMIDADE AMBIENTAL COM REQUISITOS TÉCNICOS E LEGAIS”**

André Luiz Barcellos França

**A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL
Uma Abordagem Crítica da Jurisprudência do STJ**

**São Paulo
2025**



André Luiz Barcellos França



A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

Uma Abordagem Crítica da Jurisprudência do STJ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação “Conformidade Ambiental com Requisitos Técnicos e Legais” da Escola Superior da CETESB como requisito para obtenção do título de especialista em Conformidade Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Sodré

São Paulo
2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO

(CETESB – Biblioteca, SP, Brasil)

F881r França, André Luiz Barcellos
A responsabilidade administrativa ambiental [recurso eletrônico] : uma abordagem crítica da jurisprudência do STJ / André Luiz Barcellos França. – São Paulo, 2025.
1 arquivo de texto (63 p.) : PDF; 1 MB.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Sodré

Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Conformidade Ambiental) – Pós-Graduação Lato Sensu Conformidade Ambiental com Requisitos Técnicos e Legais, Escola Superior da CETESB, São Paulo, 2024.
Disponível também em: <<http://cetesb.sp.gov.br/escolasuperior/producao-tecnico-cientifica/>>.

1. Brasil 2. Direito ambiental 3. Legislação ambiental 4. Política ambiental - jurisprudência 5. Responsabilidade administrativa – meio ambiente I. Sodré, Marcelo, Orient. II. Escola Superior da CETESB (ESC). III. Título.

CDD (21. ed. Esp.) 344.046 0264 81
CDU (2. ed. Port.) 349.6 (81)

Catálogo na fonte: Hilda Andriani de Lima – CRB 8.1861
Margot Terada – CRB 8.4422

Direitos reservados de distribuição e comercialização.
Permitida a reprodução desde que citada a fonte.

© CETESB 2025.
Av. Prof. Frederico Hermann Jr., 345
Pinheiros – SP – Brasil – CEP 05459900
Site: <<http://cetesb.sp.gov.br/escolasuperior/producao-tecnico-cientifica/>>

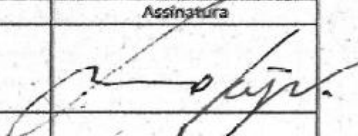
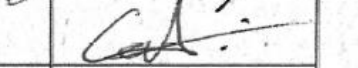
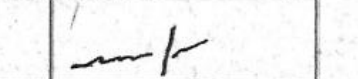


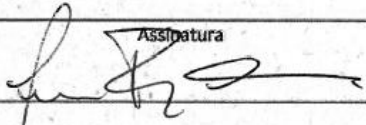
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO
CONFORMIDADE AMBIENTAL COM REQUISITOS TÉCNICOS E LEGAIS

AValiação DOS TRABALHOS DE CONCLUSÃO DE CURSO



Aluno(a):	André Luiz Barcellos França	
Título do trabalho:	A responsabilidade Administrativa Ambiental: Uma abordagem administrativa ambiental: Uma Abordagem Crítica da Jurisprudência do STJ	Turma: 2022

Avaliadores		Nota	Assinatura
Avaliador 1	Daniel Smolentzov	9,0	
Avaliador 2	Rafael Aizenstein Cohen	9,0	
Orientadora	Marcelo Gomes Sodré	9,0	
Nota final:	9,0 (nove)		
Aprovado em	São Paulo, 22 de Maio de 2025		

Ciência do aluno(a) nome:	Assinatura
ANDRÉ LUIZ BARCELLOS FRANÇA	

A aprovação do Trabalho de Conclusão de Curso não significa aprovação, endosso ou recomendação, por parte da CETESB, de produtos, serviços, processos, metodologias, técnicas, tecnologias, empresas, profissionais, ideias ou conceitos mencionados no trabalho.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho de conclusão de curso aos meus pais, Francisco Antônio França e Leila Barcellos França, que de maneiras distintas, mas igualmente importantes, me proporcionaram uma vida dedicada aos estudos: o meu pai, contribuindo com o custeio dos livros, cursos e todos os demais elementos que me fizeram ter uma razoável tranquilidade para percorrer o caminho que escolhi; e a minha mãe, que me ensinou que o conhecimento é um poderoso instrumento de transformação, pois uma vez adquirido, nunca lhe será subtraído.

Dedico ainda este trabalho ao advogado e amigo Rogério Santana da Silva, que no ano de 2004 me convidou para integrar a recém criada “Gerência de Direito Ambiental e Direito do Petróleo” da Gerência Jurídica da Petrobras Distribuidora S.A. – BR, ocasião em que tive o primeiro contato com o Direito Ambiental e que, posteriormente, se transformou na minha grande paixão profissional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os integrantes da Escola Superior da CETESB pela iniciativa e resiliência demonstrada na condução dos trabalhos que fazem desta Escola uma referência na formação de profissionais especialistas em Conformidade Ambiental no país.

Agradeço, ainda, ao corpo docente da Escola, pelas horas dedicadas a mim, na tentativa (acredito eu que bem sucedida), de transferir o conhecimento dentro e fora da sala de aula; pela dedicação demonstrada na construção de aulas acessíveis para uma turma de alunos de diferentes e, por vezes, incompatíveis linhas de conhecimento entre si; bem como, pela obstinação em ensinar que a conformidade ambiental não é o simples cumprimento de regras destinadas a proteção do meio ambiente, mas um objetivo de preservação da vida.

Agradeço, por fim, aos meus colegas de turma, pelo convívio alegre e festivo nestes dois anos de curso, pelas trocas de conhecimento, pelas amizades feitas e principalmente, pelo apoio a um “carioca estrangeiro” que decidiu se aventurar na busca do conhecimento, percorrendo, na grande maioria das vezes de ônibus, ou quando o bolso permitia, de avião, o longo caminho que separam os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

RESUMO

O Superior Tribunal de Justiça – STJ, é o órgão integrante da estrutura do Poder Judiciário Brasileiro responsável pelo julgamento definitivo de toda a matéria civil e criminal, que não tenha como objeto matéria constitucional, nem seja da competência das Justiças Militar, Trabalhista e/ou Eleitoral.

Desse modo, é da competência do STJ julgar os conflitos de interesse em matéria ambiental, uniformizando a jurisprudência na aplicação de todas as Leis vigentes no Brasil, dentre as quais, as Leis Federais nº 6.938/81 - Política Nacional do Meio Ambiente, (BRASIL, 1981) e 9.605/98 - Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais, (BRASIL, 1998), que preveem a responsabilidade administrativa ambiental.

Era entendimento consolidado do STJ a aplicação da teoria da responsabilidade administrativa ambiental objetiva, bastando aos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, apurar a existência de um dano ambiental vinculado a uma atividade potencialmente poluidora, para responsabilizar o empreendedor dessa atividade pelos danos causados.

Entretanto, desde 2012 o STJ vem mudando gradativamente o seu entendimento, para em 2023 consolidar na edição nº 216 de sua “Jurisprudência em Teses”, a teoria da responsabilidade administrativa ambiental subjetiva.

A mudança de entendimento, porém, não vêm encontrando aderência na comunidade acadêmica, principalmente quando o dano ambiental ocorre no bojo de atividades complexas, realizadas por vários empreendedores, cujo potencial poluidor pode ser caracterizado como direto ou indireto em relação ao resultado.

Este trabalho tem por objetivo estudar a evolução da Jurisprudência do STJ a respeito da matéria, fazendo uma análise crítica e científica acerca da recente mudança de entendimento, para, ao final, propor uma solução mais adequada na resolução dos conflitos de interesse voltados à responsabilização do transgressor de uma norma jurídica de uso, gozo, proteção e promoção do meio ambiente, mais compatível com os postulados legais e constitucionais.

Palavras-Chave: Responsabilidade Administrativa Ambiental - Responsabilidade Subjetiva e Objetiva– Jurisprudência em Teses – Superior Tribunal de Justiça – Crítica – Tipicidade Administrativa – Nexo de Causalidade.

ABSTRACT

The Superior Court of Justice – STJ, is the body that is part of the structure of the Brazilian Judiciary Branch and is responsible for the final judgment of all civil and criminal matters that do not have constitutional matters as their subject matter, nor are they within the jurisdiction of the Military, Labor and/or Electoral Courts.

Therefore, it is the jurisdiction of the STJ to judge conflicts of interest in environmental matters, standardizing case law in the application of all Laws in force in Brazil, including Federal Laws nº. 6.938/81 - National Environmental Policy, (BRAZIL, 1981) and 9.605/98 - Law on Environmental Crimes and Administrative Offenses, (BRAZIL, 1998), which provide for environmental administrative liability.

The STJ's consolidated understanding was the application of the theory of objective environmental administrative liability, with the bodies of the National Environmental System (SISNAMA) simply having to determine the existence of environmental damage linked to a potentially polluting activity in order to hold the entrepreneur of that activity liable for the damages caused.

Despite that, since 2012, the STJ has been gradually changing its understanding, to consolidate in 2023, in the 216th edition of its “Jurisprudence in Theses”, the theory of subjective environmental administrative liability.

Nevertheless, the change in understanding has not been met with support from the academic community, especially when the environmental damage occurs in the context of complex activities, carried out by several entrepreneurs, whose polluting potential can be characterized as direct or indirect in relation to the result.

This academic work aims to study the evolution of the STJ's Jurisprudence on the subject, making a critical and scientific analysis of the recent change in understanding, to, in the end, propose a more appropriate solution for resolving conflicts of interest aimed at holding the violator of a legal norm of use, enjoyment, protection and promotion of the environment accountable, more compatible with legal and constitutional postulates.

Keywords: Environmental Administrative Liability - Subjective and Objective Liability - Jurisprudence in Theses - Superior Court of Justice - Criticism - Administrative Typicality - Causal Nexus.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 – A TEORIA DAS RESPONSABILIDADES	18
1.1. A RESPONSABILIDADE COMO COROLÁRIO DE UM SISTEMA JURÍDICO JUSTO	18
1.2. A RESPONSABILIDADE EM UMA SOCIEDADE DE RISCO	20
1.3 RESPONSABILIDADE: MODO DE USAR	22
1.3.1 A Responsabilidade Subjetiva	22
1.3.2 A Responsabilidade Objetiva	24
CAPÍTULO 2 – A TRÍPLICE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL	28
2.1 A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA	28
2.2 A RESPONSABILIDADE CIVIL	32
2.3 A RESPONSABILIDADE PENAL	36
CAPÍTULO 3 – A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA NA NOVA ÓTICA DO STJ	39
3.1 A TEORIA DA CULPABILIDADE	40
3.2 A TEORIA DA CULPABILIDADE NA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL	41
3.3 Crítica ao Entendimento do STJ quanto à Aplicação da Teoria da Culpabilidade na Responsabilidade Administrativa Ambiental	47
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) disponibiliza um relevante instrumento de pesquisa jurisprudencial que, em razão da clareza na abordagem dos temas e da facilidade de acesso, consolidou-se como uma das principais fontes de consulta aos julgados proferidos pelo denominado Tribunal da Cidadania.

Trata-se da “Jurisprudência em Teses”, uma publicação periódica que apresenta um compilado de decisões, com os julgados mais recentes que serviram de fundamento para o entendimento da Corte Superior sobre determinados assuntos de relevante interesse jurídico (Jurisprudência em Teses, 2025).

A edição nº 216, dedicada exclusivamente ao direito ambiental, chama a atenção por trazer a consolidação de duas teses de muita ocorrência prática ao afirmar que: “*A responsabilidade administrativa ambiental é de natureza subjetiva*”, sucedida pela afirmativa segundo a qual: “*A aplicação de penalidade administrativa ambiental deve obedecer à sistemática da Teoria da Culpabilidade, que requer a presença do elemento subjetivo da conduta transgressora e a existência do nexo causal entre a conduta e o dano*¹.” (Brasil, 2023a).

De fato, em mais de 20 anos advogando na seara ambiental, sempre percebi uma certa incoerência dos Tribunais locais na aplicação da teoria das responsabilidades ambientais, principalmente quando o caso concreto envolvia vários empreendedores atuando em conjunto para a consecução de um objetivo comum, sendo todos eles considerados poluidores que direta ou indiretamente se dedicavam a uma atividade causadora de degradação ambiental² (Brasil, 1981).

Nestes casos, os julgados faziam menção à degradação ambiental como motivo para a aplicação da teoria da responsabilidade objetiva em matéria de responsabilidade administrativa, responsabilizando todos os que participaram da cadeia produtiva de uma determinada atividade potencialmente poluidora, sem qualquer critério científico.

¹ Itens 5 e 6, respectivamente, da edição nº 216 da Jurisprudência em teses do STJ, publicada em 30/06/2023.

² Nesse sentido, o artigo 3º, IV da Lei 6.938/81 define o poluidor como: “*a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental*”, sendo degradação ambiental a alteração adversa das características do meio ambiente.

Naquela época, as teses de defesa comumente suscitadas eram as de ausência de conduta e de nexo de causalidade entre a aplicação da penalidade administrativa e a atividade do autuado que somente participou da cadeia produtiva, mas não atuou diretamente para a ocorrência da degradação ambiental, o que era solenemente ignorado pelos julgamentos.

Assim, ao me deparar com a edição nº 216 da Jurisprudência em teses, foi quase que intuitivo escrever sobre o tema.

Isto porque, em um primeiro momento, a leitura pura e simples dos seus novos enunciados me levou a crer que o STJ estivesse prestigiando a verdadeira função da responsabilidade administrativa que, conforme se sabe (e será melhor detalhado neste trabalho), possui viés pedagógico e preservacionista, não se vinculando ao conceito de degradação ambiental, muito mais próximo aos princípios e à doutrina da responsabilidade civil.

Ademais, ao apontar o dever jurídico de preservação ambiental exclusivamente para os empreendedores que, efetiva e deliberadamente, infringissem as regras jurídicas de uso, gozo, proteção e promoção do meio ambiente, acreditava-se que o STJ estaria pondo fim à aplicação da tese da responsabilidade “sem culpa”, ao fazer com que o transgressor “de fato”, e somente ele, pudesse ser responsabilizado pela infração que cometeu.

Porém, ao me debruçar sobre os julgados que formaram a coletânea de teses, bem como os que os seguiram a partir da edição nº 216, pareceu-me haver uma enorme incoerência entre os seus enunciados e a fundamentação jurídica que os sustentaram e que redundaram na publicação das teses.

Como não poderia deixar de ser, tais fatos vêm gerando uma enorme dificuldade prática na adoção da tese da responsabilidade subjetiva em matéria de responsabilidade administrativa ambiental, seja pelos órgãos de fiscalização ambiental, pelo judiciário ou pelos jurisdicionados, trazendo, por conseguinte, grande insegurança jurídica na correta aplicação do tema.

Este trabalho visa apresentar uma visão sistemática e mais coerente entre o entendimento do STJ a respeito da responsabilidade administrativa ambiental, com vistas a compatibilizá-lo com os postulados da defesa e da preservação do meio ambiente, previstos em nossa Carta Magna.

Para tanto, apresentaremos no capítulo 1 uma visão histórica, seguida do estudo da teoria das responsabilidades no ordenamento jurídico brasileiro, tratando dos regimes de responsabilidade vigentes, quais sejam: o da responsabilidade subjetiva e o da responsabilidade objetiva, sem perder de vista a guinada de posição do STJ a respeito da matéria.

No capítulo 2 procuraremos dar coerência às diversas espécies de responsabilidades existentes, abordando a tríplice responsabilidade vigente na seara ambiental, de forma que o leitor possa identificar os motivos pelos quais elas podem - e devem – coexistir no ordenamento jurídico brasileiro, sem sobreposição de funções ou sentidos.

O Capítulo 3, por fim, será dedicado à análise dos julgados que sustentaram as teses mencionadas na edição nº 216 da Jurisprudência do STJ, e que deram origem à guinada de posição do Superior Tribunal em relação à natureza jurídica da responsabilidade administrativa em matéria de meio ambiente, criticando, sempre de forma técnica e respeitosa, as referidas razões de decidir.

CAPÍTULO 1 – A TEORIA DAS RESPONSABILIDADES

A responsabilidade administrativa é apenas uma das espécies de responsabilidade existentes no ordenamento jurídico brasileiro, que, conforme se sabe, convive também com as responsabilidades de natureza civil e penal.

A existência de três espécies de responsabilidades nos faz crer que cada uma cumpre uma função diferenciada entre si.

Pensar de forma distinta, seria tomar como inútil a existência de um sistema de responsabilidades, negando-se, por conseguinte, o próprio conceito de sistema, que foi magistralmente conceituado por Norberto Bobbio como “*uma totalidade ordenada, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem*” (Bobbio, 1997, p. 71).

Desse modo, o estudo da teoria da responsabilidade é de extrema relevância prática, na medida em que se faz necessário discernir quais as funções desempenhadas por cada uma de suas espécies, para, somente após, adentrarmos no mérito da discussão proposta por este trabalho.

1.1. A RESPONSABILIDADE COMO COROLÁRIO DE UM SISTEMA JURÍDICO JUSTO

O vocábulo responsabilidade tal qual o conhecemos rotineiramente, embora guarde algum tipo de semelhança com o seu conceito jurídico, dele se dissocia de várias maneiras.

Assim, quando um pai fala para um filho que ele precisa ter *mais responsabilidade com os estudos*, não está a empregar o vocábulo em um sentido jurídico, mas sim no sentido popular, chamando a atenção de seu filho para a necessidade de estudar com mais afinco, com o objetivo de *passar de ano, e ingressar futuramente em uma faculdade*. A preocupação aqui, embora legítima, não possui origem jurídica, mas sim o de atenção, foco e resiliência.

A responsabilidade, sob o ponto de vista jurídico, porém, possui íntima ligação com a organização de uma sociedade justa e igualitária, afastando-a da ideia de vingança privada, associada às sociedades primitivas, que valorizavam os instintos como forma de aplicação da justiça.

São dessa época primitiva, aliás, os primórdios do que hoje denominamos de ordenamento jurídico, na medida em que, mesmo aplicando-se a lei do mais forte, os autores pesquisados não negam a existência de um sentido de justiça na Lei do “*olho por olho, dente por dente*”, conhecida como “Lei de Talião”, vigente nas sociedades antigas (Venosa, 2003, p. 18)³.

No entanto, a vida em uma sociedade moderna, não pode coexistir com a ideia de vingança privada. Mais do que isso, a vida em sociedade prescinde de um sistema racional de condutas e de consequências para ser eficaz.

Assim, a responsabilidade, sob o ponto de vista jurídico, possui o objetivo de conferir concretude⁴ às regras impostas pela sociedade, que as dita através do ordenamento jurídico (Reale, 2000, p.10).

Nesse sentido, se a inobservância de uma espécie normativa qualquer, não levasse o cidadão a uma consequência indesejável, de que valeria, então, a efetividade das normas de conduta vigentes nessa sociedade? A paz social, objetivo de todo ordenamento jurídico, dificilmente seria alcançada sem um sistema de consequências para aqueles que resolvessem desobedece-lo.

Por óbvio, para que o sistema de consequências pudesse ser aplicado, seria necessário que a própria Lei contivesse as previsões para àqueles que ousassem transgredi-las.

A responsabilidade, assim, é um dever jurídico secundário, na medida em que chamada a atuar, somente quando, e se, um dever jurídico primário não for observado pelo particular, submetido aos princípios e regras que informam um determinado ordenamento jurídico.

³ Sobre a lei de Talião, é interessante transcrever os ensinamentos de Sílvio de Salvo Venosa, em obra clássica a respeito do tema, da seguinte forma: “O conceito de reparar o dano injustamente causado somente surge em época relativamente recente da história do Direito. O famoso princípio da lei de talião, da retribuição do mal pelo mal, “olho por olho”, já denota uma forma de reparação do dano. Na verdade, o princípio é de natureza humana, qual seja, reagir a qualquer mal injusto perpetrado contra a pessoa, a família ou ao grupo social. A sociedade primitiva reagia com violência. O homem de todas as épocas também o faria, não fosse reprimido pelo ordenamento jurídico” (VENOSA, 2003. p. 18).

⁴ Como o próprio nome diz o princípio da concretude, quer que o caso concreto tenha a melhor e mais efetiva solução, e na visão de Miguel Reale REALE (2000, p.10), trata-se de princípio derivado da operabilidade, pois concretas são as normas flexíveis que poderão ser interpretadas pelo juiz e adequadas de caso a caso. Nesse sentido, a concretude seria, então, a obrigação que o juiz tem de não legislar em abstrato, e sim em casos concretos, reais, atendendo às situações sociais normais e corriqueiras.

Ao cometer um ato contrário à norma, dispara-se o sistema de responsabilidades, que tem a função primordial de justiça, na medida em que retira do cidadão comum a possibilidade de vingança privada, transferindo-a, via de regra, para o Estado, ao mesmo tempo em que atribui ao lesado uma compensação pelo injusto praticado.

Nesse sentido, salutar os ensinamentos de Paulo de Bessa Antunes, que, em obra a respeito da responsabilidade civil ambiental, é magistral ao resumir, de forma tão simples e clara, a ideia da responsabilidade como a reparação de um mal injusto. Vejamos:

É justo que se responda pelo malefício causado a terceiros, não de forma arbitrária, mas conforme equivalências que as sociedades consideram aceitáveis e que sejam fixadas por terceiros encarregados de tal função. Levar alguém a responder por um prejuízo causado a terceiro, é uma das funções básicas da aplicação concreta de uma medida de justiça. [...] A vingança compreende a ideia de retribuição. O mal se retribui com o mal. A justiça, conforme entendida pela sociedade, é uma reparação equivalente, portanto, uma racionalização que equipara o malefício causado a um padrão socialmente aceitável como reparação. Há também, um evidente sentido econômico na justiça dos homens. (ANTUNES, 2024, p.3)

Além do sentido econômico a que faz alusão as palavras de Paulo de Bessa, acima, o sistema de responsabilidades também passou a ser estudado por outros vieses, que passaremos a abordar no tópico abaixo.

1.2. A RESPONSABILIDADE EM UMA SOCIEDADE DE RISCO

Vivemos em uma sociedade de risco.

Existem os que são socialmente aceitáveis (ou justificáveis), e os que são intoleráveis, justificando a incidência do sistema de responsabilidades sobre eles. Desse modo, a responsabilidade também possui a função de proteção ou tutela do bem jurídico.

Traçadas estas premissas, fica fácil perceber por que a Constituição Federal de 1988, ao eleger o meio ambiente como essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações, conforme expressamente previsto no *caput* do artigo 225 (Constituição Federal, 1988), inseriu no parágrafo 3º do mesmo artigo, a tríplice responsabilidade (administrativa, civil e penal), sobre os bens de natureza ambiental (Brasil, 1988).

Referida opção do constituinte originário é perfeitamente justificável, na medida em que os danos ao meio ambiente são de impossível ou difícil reparação, fazendo com que os bens jurídicos ambientais sejam superprotegidos por todas as espécies de responsabilidade existentes.

Dada a sua importância para as conclusões que pretendemos abordar, a tríple responsabilidade ambiental será melhor estudada no Capítulo 2 deste trabalho. Por ora, iremos nos concentrar nas funções que alicerçam o sistema de responsabilidades em uma sociedade de risco.

A função preventiva da responsabilidade em uma sociedade de risco, é a que mais se coaduna com a sua aplicação nos dias atuais, tão bem traduzidas nas palavras abaixo:

Responsabilizar já significou punir, reprimir, culpar; com o advento da teoria do risco, “responsabilizar” se converteu em reparação de danos. Na contemporaneidade, some-se à finalidade compensatória a ideia de responsabilidade como prevenção de ilícitos. (FARIAS; NETTO e ROSENVALD, 2020, p. 636).

Como a sociedade mudou, e vem mudando de forma cada vez mais rápida, também se faz necessária que a teoria das responsabilidades cumpra com a sua função mais moderna, sob pena de perda da efetividade pretendida pelo direito.

Nesse sentido, chama a atenção a crítica feita por Paulo Afonso Leme Machado, ao escrever a respeito da baixa adesão dos jurisdicionados à função preventiva da responsabilidade prevista na Lei da Ação Civil Pública (Brasil, 1985)⁵, ao afirmar que:

O Direito Ambiental engloba as duas funções da responsabilidade civil objetiva: a função preventiva – procurando por meios eficazes, evitar o dano – e a função reparadora – tentando reconstituir e/ou indenizar os prejuízos ocorridos. Não é social e ecologicamente adequado deixar-se de valorizar a responsabilidade preventiva, mesmo porque há danos ambientais irreversíveis. (MACHADO, 2005, p. 339-340)

Este sistema de prevenção de ilícitos em uma visão mais consentânea com uma sociedade de risco, foi concebido para evitar a ocorrência de danos ao bem jurídico protegido.

É ele, o bem jurídico, então, o objeto da existência de um sistema de responsabilidades, por que é ele que se quer proteger.

⁵ Lei 7.374/85: Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

1.3 RESPONSABILIDADE: MODO DE USAR

Antes de adentrarmos no tema das espécies de responsabilidade previstas no ordenamento jurídico brasileiro, entretanto, é preciso assentar as bases dos dois regimes de responsabilidades vigentes no Brasil, e que, consagrados tanto pela doutrina como pela Lei, possuem relevantes reflexos na Jurisprudência pátria. São eles: os regimes da responsabilidade subjetiva e objetiva.

1.3.1 A Responsabilidade Subjetiva

Ainda que o tema esteja em constantes debates na doutrina, o fato é que o regime da responsabilidade subjetiva é, ainda hoje, a regra geral adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro (Gomes, 1995 *apud* Moraes, 2019)⁶.

Nesse sentido, rememore-se a lição de Gustavo Tepedino e Milena Donato Oliva, que, em comentários à Teoria Geral do Código Civil, propõem um modelo dualista de responsabilidades, a vigorar no ordenamento jurídico nacional, sendo a subjetiva, a regra geral, e a objetiva, hipótese excepcional:

Ao lado do ato ilícito, do qual decorre a responsabilidade subjetiva, o Código Civil, além de prever hipóteses específicas de responsabilidade objetiva, instituiu, no parágrafo único do artigo 927, cláusula geral de responsabilidade objetiva para atividades de alto risco. Consolidou-se, assim, modelo dualista, convivendo a norma geral de responsabilidade civil subjetiva (CC, art. 186),

⁶ Embora meramente doutrinário, o debate a respeito da excepcionalidade do regime da responsabilidade objetiva no ordenamento jurídico pátrio, foi muito bem abordado por Orlando Gomes, em obra atualizada por ninguém menos do que Humberto Theodoro Jr, segundo o qual: “... permanece, como regra geral, o preceito que condiciona a obrigação de reparar o dano à culpa do agente. Não foi arredado sem embargo da adoção de processos técnicos que elastecem consideravelmente sua aplicação. Nem é possível a substituição pelo risco, porque esta ideia não comporta a mesma generalização. Ainda que se multipliquem as situações nas quais a obrigação de indenizar seja imposta independentemente da culpa, a solução continuará com o caráter de exceção que possui atualmente. É que a ideia de culpa não pode ser dissociada do conceito de delito. Afora, pois, os casos especificados em lei, nos quais o dever de reparar está previsto e determinado com abstração da conduta do obrigado, a responsabilidade há de resultar de investigação dessa conduta para a verificação de sua anormalidade. Sempre que se quiser atribuir esse dever sem esse pressuposto, há necessidade de especificá-lo na lei. Assim, a questão teria solução extremamente casuística, se porventura se viesse a suprimir a fonte genérica e abstrata da responsabilidade, que é a culpa” <https://www.migalhas.com.br/depeso/284802/a-responsabilidade-civil-subjetiva-e-objetiva--contextualizacao-historico-evolutiva--caracteristicas-e-aspectos-distintivos--modalidades--aplicabilidade-no-direito-privado--publico-e-difuso>

com a cláusula geral de responsabilidade objetiva (CC, art. 927, parágrafo único) (Tepedino, 2021. p. 365).

A afirmativa acima, extrai-se da premissa de que, a própria lei limita a adoção do regime da responsabilidade objetiva às hipóteses nela previstas ou aos casos em que a atividade desenvolvida pelo agente seja de risco, conforme adiante demonstraremos (Brasil, 2002)⁷.

A responsabilidade subjetiva, de acordo com o artigo 186 do Código Civil Brasileiro (Brasil, 2002)⁸, está alicerçada na concepção da culpa do agente, causador do ilícito.

E isto, é perfeitamente justificável, na medida em que o referido regime é o pioneiro dentre os regimes de aferição da responsabilidade, estando vinculado de forma mais aderente na obrigação do ofensor em restituir, restaurar o patrimônio do ofendido, fazendo com que o patrimônio violado volte ao *status quo* anterior ao da conduta causadora do dano, no que se convencionou chamar de princípio do *neminem laedere* (Dias, 1954 p.557)⁹

Aliás, o conceito de culpa, arraigado às teorias da culpabilidade do direito penal, vem sofrendo uma série de adaptações dos civilistas que se dedicam ao estudo da responsabilidade civil, que há muito abandonaram a ideia de que ela seria um atuar negligente, imprudente ou imperito.

Nesse sentido, vale a pena citar as sempre lúcidas lições de Nelson Rosenwald, para quem o conceito de responsabilidade civil subjetiva seria “a *reparação de danos injustos resultantes da violação de um dever geral de cuidado*” (Farias; Braga Netto e Rosenwald, 2020, p. 641).

Assim, hodiernamente, a culpa é melhor conceituada como um dever geral de cuidado ou de cautela, sendo o atuar imperito, negligente ou imprudente, apenas três hipóteses em que o agente, assim agindo, tivesse causado danos a outrem. Isto se dá, porque a expressão “dever geral de cuidado” é muito mais abrangente do que os

⁷ Fazemos referência ao parágrafo único do artigo 927 do Código Civil Brasileiro, quando preleciona o que se segue: “*Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem*”.

⁸ Artigo 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*”.

⁹ O que, segundo José de Aguiar Dias, significa “*agir de forma a não lesar os direitos de outrem*”. (Dias, 1954. p 557)

exemplos vinculados à imperícia, imprudência ou negligência, o que traz maior operacionalidade ao instituto da culpa, sendo largamente adotada pelos Tribunais Superiores.

Além da culpa, a responsabilidade subjetiva é também caracterizada pela presença dos seguintes elementos: (i) a conduta do agente (que pode ser negativa ou positiva), (ii) o nexo de causalidade entre a conduta culposa e o (iii) dano, também denominado de ilícito civil.

Como via de consequência, a responsabilidade subjetiva encontra-se voltada para a figura do ofensor, ou do causador do ato ilícito, no que se difere diametralmente do regime da responsabilidade objetiva, voltada para o dano em si, e a evitabilidade de sua ocorrência.

Isto porque, na medida em que ela pressupõe um atuar culposos do agente, para que a responsabilidade subjetiva surja será de suma relevância nos debruçarmos sobre a conduta do ofensor.

Tal fato leva tempo, e depende de um arcabouço probatório robusto, o que na sociedade atual pode não mais corresponder às expectativas de quem sofreu o dano, e deseja o restabelecimento da situação anterior de forma mais rápida e segura.

Por outro lado, a adoção do regime da responsabilidade subjetiva às infrações administrativas ambientais poderia ser encarada como um corolário da função pedagógica e pessoal, inerente a esta espécie de responsabilidade, conforme abordaremos oportunamente neste trabalho.

Contudo, o fato de o regime da responsabilidade subjetiva demandar tempo para a sua aferição, pode ter sido o estopim para o surgimento de um outro regime de responsabilidades, muito mais consentâneo com a sociedade de consumo dos dias atuais, e que iremos passar a abordar no tópico abaixo.

1.3.2 A Responsabilidade Objetiva

Já foi dito acima, mas vale a pena repetir neste ponto, que estamos vivendo em uma sociedade de risco, sendo o regime de responsabilidades a ser aplicado,

umbilicalmente vinculado à potencialidade de uma determinada atividade gerar mais ou menos riscos à sociedade.

O código Civil de 2002 não fugiu a essa regra. Ao ser promulgado, trouxe enorme clareza a respeito do tema, ao disciplinar, no parágrafo único do artigo 927 o que se segue:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem (Brasil, 2002).

Assim, o regime da responsabilidade objetiva deverá estar previsto em lei para ser aplicado ou deverá ser adotado no caso concreto, quando a atividade que causar dano *“implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”*.

Note-se que o regime da responsabilidade objetiva é exceção à regra geral da responsabilidade subjetiva, apesar de alguma divergência na doutrina, conforme mencionamos no item 1.3.1 acima.

Decerto, porém, que os regimes de responsabilidades já coexistiam antes da vigência do Código Civil de 2002.

No entanto, ao disciplinar o regime da responsabilidade objetiva aos casos previstos em lei ou ao exercício de uma atividade de risco, o legislador conferiu maior atualidade à lei que, nunca é demais lembrar, deve servir à sociedade moderna, cujo acelerado processo de dinamicidade vem causando cada vez mais a assunção de riscos e a multiplicação de acidentes.

Nesse mesmo sentido, são as palavras de Felipe Braga Neto, em obra clássica a respeito do tema:

“Se antes o ordenamento buscava censurar o ofensor pela prática de um ato culpável, busca agora descobrir quem será responsável pelo dano. Na teoria do risco não se discute a moralidade do comportamento do agente. O fato danoso, e não o fato doloso ou culposos desencadeia a responsabilidade. A preocupação imediata é com a vítima e o reequilíbrio do patrimônio afetado pela lesão. Essa redefinição de tarefas aproxima a responsabilidade civil da ética, inaugurando reflexos acerca de quem deverá assumir os riscos de certas atividades.” (Farias; Braga Netto; Rosendal, 2020, p. 682).

O regime da Responsabilidade Objetiva, portanto, se baseia em apenas dois elementos para ser aplicado: a conduta, que pode ser de ordem positiva (um fazer),

ou de ordem negativa (deixar de fazer, omitir-se), acrescida da relação de causalidade entre esta conduta e a causação de um dano.

Destarte, não se discute no regime da responsabilidade objetiva, a existência de um atuar doloso ou culposo do agente causador do dano, o que levou a responsabilidade objetiva a ser conhecida como o regime da “responsabilidade sem culpa”.

Sublinhe-se, entretanto, que a responsabilidade objetiva não repele a existência da culpa no atuar dos agentes, sendo uma inadequação terminológica denominá-la dessa forma.

O que ocorre, na verdade, é que neste regime a culpa será irrelevante para fins de aferição da responsabilidade, que, repita-se, demandará a presença de apenas dois elementos: a conduta e o nexo de causalidade entre esta e o dano, como muito bem sintetizaram Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenwald e Felipe Braga Netto ao afirmarem que *“a culpa poderá existir, e muitas vezes está lá. Ela apenas não é elemento necessário do suporte fático da norma”* (Farias; Braga Netto e Rosenwald, 2020, p.682).

Assim, podemos afirmar que uma das diferenças mais marcantes entre os regimes da responsabilidade subjetiva e objetiva, não é a presença ou ausência da culpa no atuar dos agentes, mas sim a irrelevância que a sua aferição trará para fins de julgamento do caso concreto e a definição das responsabilidades.

Em outras palavras, na responsabilidade objetiva a inexistência de um atuar culposo do agente, que observou todas as regras jurídicas de uso, gozo, promoção e proteção do meio ambiente, será irrelevante para fins de sua responsabilização, respondendo todos os agentes que contribuíram para o resultado danoso, sem levar em conta o elemento culposo, ou, como prefere a doutrina: *“independentemente da existência de culpa”* (Thomé; Romeu, 2020, p. 620).

Isto traz para os julgamentos ocorridos sobre a incidência da responsabilidade objetiva uma maior celeridade (ainda que em tese), o que se coaduna com os anseios de uma sociedade que, embora assuma os riscos tecnológicos provenientes de processos industriais cada vez mais complexos e perigosos, pretende, ao mesmo tempo, conferir maior segurança, eficácia e rapidez aos processos de apuração de responsabilidades decorrentes da assunção desses riscos, notadamente na seara ambiental.

Por todos estes motivos, entendemos que a adoção, como regra geral, do regime da responsabilidade administrativa objetiva nas infrações ambientais não seria o mais adequado sob o ponto de vista jurídico.

A responsabilidade administrativa não deve estar vinculada ao dano (degradação ambiental), e sim à evitabilidade de sua ocorrência, muito mais aderente à análise da culpa do agente, seu causador no caso concreto, sendo acertada a mudança do entendimento do STJ neste ponto de vista.

Frise-se, por oportuno, que há três espécies distintas de responsabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, sendo inarredável o entendimento sistêmico de que cada uma das suas espécies deve possuir uma função diferenciada acerca do bem jurídico tutelado, o que passaremos a abordar no tópico adiante.

CAPÍTULO 2 – A TRÍPLICE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

Considerando que o abandono da “Lei de Talião” e a criação de um sistema de responsabilidades teve por objetivo a implantação de um sistema de consequências mais justo e igualitário, e que o instituto da responsabilidade é sempre derivado da inobservância de um dever jurídico primário (*neminem laedere*)¹⁰, coube a Constituição Federal, no § 3º do artigo 225, prever que “as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.” (Brasil, 1988).

A tríplice responsabilidade então, é um sinal do Constituinte originário à sociedade, de que o meio ambiente deve ser superprotegido, na medida em que uma mesma conduta contrária aos interesses do meio ambiente, faz com que seja disparado todos os mecanismos de proteção disponíveis no ordenamento jurídico.

Neste Capítulo, vamos abordar as três espécies de responsabilidade, e a sua correlação com a proteção do meio ambiente.

2.1 A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

A responsabilidade administrativa é a primeira camada de proteção ao bem jurídico tutelado.

A Lei 9.605/98, regulamentada pelo Decreto 6.514/2008, dispõe sobre as infrações administrativas ambientais em âmbito federal, cabendo a cada um dos Estados

¹⁰ Sobre o assunto, conferir o item 1.1.3 do Capítulo I deste trabalho.

membros, o Distrito Federal e os municípios também dispor, em caráter supletivo, a respeito do tema¹¹ (Brasil, 1998; Brasil, 2008).

A despeito de tal fato, o artigo 70 da Lei 9.605/1998, é comumente utilizado pela doutrina e pela jurisprudência na conceituação de infração administrativa ambiental, pois segundo o citado artigo, constitui infração administrativa ambiental: “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente” (Brasil, 1998).

A tutela jurídica do meio ambiente nesta espécie de responsabilidade estará preocupada em evitar a ocorrência de um dano, razão pela qual ela não prescinde de um impacto negativo nas condições ambientais para ser caracterizada. Bastará, portanto, que a conduta do infrator esteja vinculada à violação de uma regra jurídica ambiental para surgir a responsabilidade administrativa.

Prova disso, é a previsão do artigo 60 da Lei nº 9.605/98¹² que tipifica a infração administrativa consistente em operar atividades potencialmente poluidoras sem a licença ambiental competente, que prescinde da ocorrência de dano ambiental para surgir (Brasil, 1998). Assim, independentemente de a atividade estar ou não causando danos ao meio ambiente, a responsabilidade administrativa subsistirá.

Outra característica da responsabilidade administrativa, é a de que, dentre as demais espécies de responsabilidade, ela é a que detém a singular capacidade de ser aplicada por pessoas administrativas dotadas do poder de polícia ambiental¹³, e não pelo Judiciário.

¹¹ Art. 24 da CF/88: Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

¹² Art. 60: Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes.

¹³ O poder de polícia é normativo, uma vez que previsto expressamente no artigo 78 do Código Tributário Nacional, da seguinte forma: Art. 78: “Considera-se poder de polícia 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 concernente 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

Em obra clássica a respeito do assunto, Édis Milaré, pioneiramente, já nos lembrava que, apesar de seu conceito ser oriundo do direito administrativo, o poder de polícia ambiental possui especificidades que os destaca dos outros poderes administrativos, pois:

Não é exercido por policiais profissionais, voltados preferencialmente para a manutenção da ordem pública, mas por profissionais técnicos, adrede capacitados que se ocupam de aspectos específicos do bem comum. No caso, estão em jogo, a defesa e a preservação do meio ambiente, assim como a manutenção da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico essencial – tudo em função do patrimônio ambiental (que é público) e do desenvolvimento sustentável (que é o interesse da sociedade). (Milaré, 2009, p. 879).

Referida peculiaridade não é em vão, e possui íntima ligação com a imputação que a Constituição Federal de 1988 faz, ao mesmo tempo, ao Poder Público e à coletividade, na defesa e preservação do meio ambiente, pois é certo que ao papel desses agentes haverá um peso adequado e configurado à cada um, no desempenho deste mister constitucional.

Assim, partindo-se do pressuposto de que somente os entes da Administração Pública estão dotados do poder de polícia ambiental, é natural que ao Estado, aqui denominado de Estado Administração (Carvalho Filho, 2012, p.05)¹⁴, recaiam os mecanismos mais eficazes para a consecução do objetivo constitucional de preservação ambiental, como ocorre com os instrumentos para a consecução da política nacional do meio ambiente, previstos na Lei 6.938/81 (Brasil, 1981)¹⁵, todos

ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

¹⁴ Analisando o instituto das funções administrativas, cuja noção deriva o conceito de Estado Administração, e considerando que o Estado Brasileiro possui três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), que exercem precipuamente, funções de natureza distintas, José dos Santos Carvalho Filho, faz uma interessante colocação, ao afirmar que não é a natureza da pessoa que exerce a função administrativa, mas a natureza do ato, que vai informar tratar-se de função administrativa, ou não. Vejamos: “[...] a respeito da reconhecida diversidade dos critérios identificadores da função administrativa [...] é o critério material que tem merecido justo realce entre os estudiosos; cuida-se de examinar o conteúdo em si da atividade, independentemente do poder de onde provenha. Em virtude dessa consideração é que constituem função materialmente administrativas atividades desenvolvidas pelo Poder Judiciário, de que são exemplos decisões em processos de jurisdição voluntária e o poder de polícia do juiz em audiências [...]”

¹⁵ Art. 9º: São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de

de sua titularidade, que exerce a gestão ambiental através da execução de políticas públicas, enquanto que ao particular cabe o direito de participar de assembleias e consultas públicas, bem como denunciar a prática de uma infração ambiental.

Ademais, são também de Edis Milaré, a informação de que a responsabilidade administrativa é pessoal, podendo *“alcançar apenas aquele que efetivamente tenha concorrido para o desenlace do comportamento infracional”* (Milaré, 2009. p. 8885), o que a Jurisprudência do STJ denomina, acertadamente, de transgressor, reservando o conceito de poluidor à teoria da responsabilidade civil por danos ambientais, o que será objetos de estudos no Capítulo 3 deste trabalho.

Tal fato é muito importante, uma vez que, por se tratar da primeira camada de proteção a um bem jurídico de inegável sensibilidade, a aplicação da responsabilidade administrativa guarda um caráter pedagógico que nenhuma outra espécie de responsabilidade possui, na medida em que a administração pública quer ensinar o particular a não realizar ações ou omissões capazes, ainda que em tese, de causar um futuro dano ambiental.

Daí porque sustentamos, linhas acima, o parcial acerto do STJ ao determinar a aplicação do regime da responsabilidade subjetiva às infrações administrativas ambientais, adrede ao fato de que o caráter pessoal e pedagógico desta espécie de responsabilidade é muito mais compatível com o regime subjetivo, em que se procura analisar o atuar do agente e muito menos vinculado com a ocorrência de um dano, fato este que a responsabilidade administrativa quer, inclusive, evitar.

Dissemos tratar-se de um acerto parcial, na medida em que a aplicação da teoria subjetiva na seara da responsabilidade administrativa ambiental não deveria ser o

proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

único, muito menos o principal, fundamento jurídico para a responsabilização das pessoas físicas ou jurídicas que vierem a infringir uma regra jurídica de uso, gozo, promoção e proteção do meio ambiente, conforme adiante (capítulo 3), procuraremos demonstrar.

2.2 A RESPONSABILIDADE CIVIL

A segunda camada de proteção do bem jurídico tutelado é a responsabilidade civil.

Para aqueles bens jurídicos que, como o meio ambiente, são dotados das três espécies de responsabilidade, a responsabilidade civil funciona como um meio termo entre a responsabilidade administrativa e a penal, na medida em que o dano ambiental é seu elemento caracterizador, o que não acontece com a responsabilidade administrativa, conforme vimos no tópico anterior e, embora possa ocorrer na responsabilidade penal, com ela não guarda uma relação de prescindibilidade, conforme passaremos a abordar no tópico seguinte.

Desse modo, a incidência da responsabilidade civil traz em si uma consequência lógica: a de que a função preventiva, ínsita à teoria da responsabilidade administrativa, não foi capaz de proteger o bem jurídico ambiental, que acabou sendo objeto de degradação¹⁶.

Tal afirmativa não quer dizer, por óbvio, que a responsabilidade civil anule ou minore o âmbito de incidência das demais espécies de responsabilidade, dada a clareza da Constituição Federal ao tratar da autonomia entre as suas três espécies, o que já era expressamente previsto no §1º do artigo 14 da Lei 6.938/81 (Brasil, 1981)¹⁷, e que foi muito bem sintetizado por Sarlet e Fensterseifer, ao destacarem o papel de pioneirismo da Política Nacional do Meio Ambiente que: *“consagrou a denominada tríplice responsabilização do poluidor (administrativa, civil e criminal), pelo dano*

¹⁶ A degradação, ou degradação da qualidade ambiental, segundo o inciso II do artigo 3º da Lei 6.938/81 é: “a alteração adversa das características do meio ambiente.”

¹⁷ Lei 6.938/81. Art. 14 [...] § 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.

ambiental, tal como foi consagrada posteriormente pela CF/1988, no seu art. 225, § 3º (SARLET e FENSTERSEIFER, 2020, p. 436).

Nesse sentido, a medida de justiça a ser alcançada em sede de responsabilidade civil por danos ambientais, será a responsabilização do autor do dano, aqui chamado de poluidor¹⁸, consubstanciada em uma condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, nos exatos termos previstos na Lei 7.347/85, que dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Brasil, 1985).

Destarte, não devemos perder de vista a noção de que, também na seara da responsabilidade civil por danos ambientais, vige o sistema jurídico de aplicação da justiça, que é a razão de ser de todo e qualquer sistema de responsabilidades, sendo a segurança jurídica, a previsibilidade e a adequação do sistema de consequências à conduta antijurídica praticada, o objetivo a ser seguido.

A par disso, chama a nossa atenção a contundente crítica feita por Paulo de Bessa Antunes ao sistema de responsabilidades presente no ordenamento jurídico ambiental brasileiro, e a sua aparente desconformidade com um sistema que seja efetivamente justo e adequado, pois, segundo o citado doutrinador:

No caso específico da Responsabilidade Civil por Danos Ambientais, a questão é dramática, pois a hiper vocalização de discursos catastróficos para o caso de danos ambientais de pequena escala, faz com que se perca a noção de proporcionalidade e comparação quando os danos de larga escala acontecem. (Antunes, 2024. p.04)

Acrescentemos que a referida inconformidade está refletida na jurisprudência do STJ e, por ricochete, na dos Tribunais locais, que não raro, utilizam-se de conceitos abstratos para a aplicação da justiça ao caso concreto, sem considerar os objetivos previstos na legislação.

Voltando a questão dos elementos formadores da responsabilidade civil, já vimos que, em matéria ambiental, o dano possui lugar de destaque. A par da existência de uma discussão doutrinária a respeito da prescindibilidade da existência do dano para a

¹⁸ Considera-se poluidor, na forma como expressamente prevê o inciso IV, do art. 3º da Lei 6.938/81: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

configuração da responsabilidade civil (Leal e Bonna, 2017)¹⁹, o fato é que, em matéria de danos ao meio ambiente, este encontrar-se-á sempre presente, sendo o seu elemento configurador.

O responsável pelo dano ambiental, pode, segundo a expressa previsão da Lei 6.938/81, ser pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, sendo denominados de poluidor direto ou indireto, na medida em que responsáveis direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental (Brasil, 1981)²⁰.

Decerto que a caracterização destes protagonistas em sede de responsabilidade civil por danos ambientais não é simples, conforme parece fazer crer o conceito legal.

Deve-se a isto ao fato de que as atividades e os empreendimentos capazes de potencialmente causar algum tipo de degradação ambiental, serem complexas, o que se reflete na dificuldade ou, por vezes, impossibilidade de individualização da conduta de cada um desses atores no caso concreto.

Frise-se, por oportuno, que a responsabilidade civil ambiental é baseada na teoria do risco, *ex vi* do já citado § 1º do artigo 14 da Política Nacional do Meio Ambiente (Brasil, 1981), acrescido da aplicação do § único do artigo 927 do Código Civil Brasileiro (Brasil, 2002)²¹.

Ainda assim, o poluidor direto, será sempre aquele que, com sua atividade, causou a degradação ambiental, pois a sua responsabilidade é normativa, enquanto que o indireto terá que ter um vínculo jurídico com o primeiro, e ter conscientemente

¹⁹ Nesse sentido, vale a pena ler o interessante artigo: “Responsabilidade Civil Sem Dano-Prejuízo?” de autoria conjunta de Pastora do Socorro Teixeira Leal e Alexandre Pereira Bonna, publicado na Revista da EMERJ, em 2017, segundo a qual, o recente fenômeno da constitucionalização do direito civil brasileiro, também atingiu a antiga teoria da função eminentemente reparatória da responsabilidade civil, adotada no Brasil, dentre outros, pelo professor Sérgio Cavalieri Filho que dizia: “sem a consequência danosa, pode haver responsabilidade penal, a civil jamais”. Isto porque, com o objetivo de informar a moderna teoria da responsabilidade civil aos princípios constitucionais, como os da dignidade da pessoa humana e demais interesses existenciais previstos na Constituição Federal de 1988, instituindo os chamados “*punitive damages*”, originários do direito norte americano, que nada mais seriam do que dotar o instituto da responsabilidade civil, de uma função preventiva “fomentando um desestímulo de cunho econômico a atividades ou condutas violadoras de direitos e potencialmente causadoras de danos-prejuízos, ao mesmo tempo em que impõe um padrão de comportamento socialmente desejável, inibindo outros potenciais violadores de direitos a não incorrer na mesma prática”.

²⁰ Lei 6.938/81, inciso IV, artigo 3º.

²¹ Art. 927 [...] Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

contribuído para a degradação ambiental, na medida em que o ordenamento jurídico brasileiro não comporta um sistema de responsabilidade sem conduta, pois: *“Não há como juridicamente, impor responsabilidade indireta ao terceiro que desconhece as circunstâncias e, portanto, não tem (ou tinha) meios de impedir o resultado danoso”*. (Antunes, 2024. p.06)

Isto porque, embora não seja o objeto de nossa dissertação, o fato é que a teoria do risco integral, hodiernamente adotada pelo STJ nos julgados que versam sobre a matéria, encontra-se desprovida do necessário e imprescindível fundamento legal.

A teoria do risco integral estabelece que a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva e integral, ou seja, independe da existência de culpa e não admite excludentes de responsabilidade, como caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima ou de terceiros.

Dessa forma, aquele que causar danos ao meio ambiente tem o dever de repará-lo integralmente, independentemente de dolo ou culpa, e mesmo que tenha agido com autorização legal ou seguido todas as normas técnicas.

A convivência em um estado democrático de direito possui amparo na legislação, sendo certo afirmar que nos estudos que fizemos para a realização deste trabalho, não encontramos no ordenamento jurídico brasileiro lei que preveja, de forma expressa, a aplicação de teoria do risco integral em sede de responsabilidade civil ambiental, embora seja esta a teoria aplicada pelo Tribunal da Cidadania em dez dentre dez julgados pesquisados.

Rememore-se que a aplicação da teoria da responsabilidade civil objetiva possui fundamento legal no § único do artigo 927 do Código Civil Brasileiro c/c § 1º do artigo 14, da Lei 6.938/81, o que não autoriza, segundo o nosso entendimento, a que os Tribunais adotem a modalidade de risco integral, dentro da teoria da responsabilidade objetiva, uma vez que esta, embora independa da culpa, não prescinde do nexo de causalidade, elemento que vincula a conduta do poluidor ao dano para ser constituída.

Nesse sentido, voltamos à doutrina de Edis Milaré, com o qual concordamos integralmente ao nos ensinar que, ao adotar o regime da responsabilidade civil objetiva, a Lei 6.938/81 (Brasil, 1981):

[...] afasta a investigação e a discussão da culpa, mas não prescinde do nexo causal, isto é, da relação de causa e efeito entre a atividade (= fonte poluidora) e o dano dela advindo. Analisa-se a atividade, indagando-se se o dano foi causado em razão dela, para se concluir que o risco que lhe é inerente é suficiente para estabelecer o dever de reparar o prejuízo. Em outro modo de dizer, basta que se demonstre a existência do dano para cujo desenlace o risco da atividade influenciou decisivamente (MILARÉ, 2009. p. 960).

2.3 A RESPONSABILIDADE PENAL

A terceira, e última, espécie de responsabilidade com previsão no ordenamento jurídico brasileiro, é a responsabilidade penal.

Dentro da linha de raciocínio que traçamos nos tópicos anteriores, é certo que em sede de responsabilidade penal, o bem jurídico ambiental foi igualmente atingido, o que justifica inclusive a atuação dos sistemas de responsabilidades.

Porém, o que difere a responsabilidade penal das demais espécies de responsabilidades, é que a sua natureza tem os seus olhos voltados para a conduta do agente, e não para o dano (responsabilidade civil), ou sua prevenção (responsabilidade administrativa).

É o que se depreende da doutrina de Francisco de Assis Toledo, quando chama a atenção dos leitores para o fato de a ciência penal estar voltada para o que ele chama de teoria do agir humano justo e injusto, senão, vejamos:

Quando se fala em direito penal, pensa-se logo em fatos humanos, classificados como delitos; pensa-se, igualmente, nos responsáveis por esses fatos – os criminosos – e, ainda, na especial forma de consequências jurídicas que lhes estão reservadas – a pena criminal e a medida de segurança. (TOLEDO, 1994, p. 01)

A par disso, é preciso mencionar que tanto a responsabilidade administrativa quanto a penal possuem diversos pontos em comum, a começar pela sua natureza subjetiva, pois o princípio da intervenção mínima, corolário do caráter fragmentário e da subsidiariedade do direito penal (Sanches, 2020, p. 80)²², faz com que não se possa

²² Sobre o caráter fragmentário do Direito Penal, interessante ressaltar a doutrina de Rogério Sanches Cunha, que, ao abordar o princípio da intervenção mínima do Direito Penal, afirma que: “O direito Penal só deve ser aplicado quando estritamente necessário, de modo que a sua intervenção fica condicionada ao fracasso das demais esferas de controle (caráter subsidiário), observando somente os casos de relevante lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico tutelado (caráter fragmentário)”.

admitir a penalização da conduta do agente, sem que se verifique a presença dos elementos culpa ou do dolo na sua conduta.

Nesse sentido, interessante debate tem sido travado na doutrina e na jurisprudência, com severas críticas à tríplex responsabilidade ambiental, uma vez que, sendo o direito penal a *ultima ratio*²³ do ordenamento jurídico brasileiro, este deveria ser aplicado somente quando as condutas fossem intoleráveis, ou de relevância social muito acentuada, o que, para alguns, não se reflete na Lei 9.605/98, que tipifica condutas que já possuem tratamento na seara da responsabilidade administrativa e/ou civil.

De toda forma, vale a pena consignar que o STJ possui entendimento pela adoção no âmbito do direito penal ambiental, da teoria da insignificância ou bagatela²⁴, conforme recente edição da Jurisprudência em teses, que abraça a possibilidade de algumas condutas serem enquadradas como materialmente atípicas em razão da mínima ofensividade ao bem jurídico tutelado, dentre outros elementos (Brasil, 2023b)²⁵.

Ademais, tanto a responsabilidade administrativa quanto a penal têm a função preventiva como princípio, embora voltadas para viesses diferentes: enquanto a prevenção penal foca na conduta humana, prevenindo a realização de fatos crimes (fatos típicos), a responsabilidade administrativa tem como objetivo a prevenção/proteção do bem jurídico tutelado, com vistas a não ocorrência de danos.

Não é coincidência, portanto, que o legislador infraconstitucional brasileiro, tenha optado por reunir em uma mesma legislação os tipos infracionais e os crimes,

²³ A *ultima ratio* é um princípio norteador do Direito Penal, e significa que a lei penal se aplica quando somente ela é capaz de evitar a ocorrência de atos ilícitos ou de puni-los à altura da lesão ou do perigo a que submeteram determinado bem jurídico, dotado de relevância para a manutenção da convivência social pacífica.

²⁴ A teoria da insignificância ou bagatela, é aquela em que divide a tipicidade em formal e material, sendo esta última também chamada de tipicidade conglobante, na medida em que, para haver um ilícito penal, não bastaria a subsunção da conduta à norma descrita no fato típico (tipicidade formal), mas também que esta conduta esteja eivada de um desvalor que represente uma relevante lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico tutelado.

²⁵ Nesse sentido, conferir o item 06 da edição nº 218 da Jurisprudência em teses do STJ, quando afirma: “Nos crimes ambientais, é cabível a aplicação do princípio da insignificância como causa excludente de tipicidade da conduta, desde que presentes os seguintes requisitos: conduta minimamente ofensiva, ausência de periculosidade do agente, reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e lesão jurídica inexpressiva.

conforme ocorre com a Lei Federal nº 9.605/98 (Brasil, 1998), equivocadamente conhecida somente como a Lei de Crimes Ambientais.

A previsão constitucional da responsabilidade penal também no âmbito do meio ambiente, seria um claro desejo do legislador constitucional de proteger ao máximo a qualidade ambiental na medida em que, em certos casos, alija do convívio social quem, a par da existência das demais espécies de responsabilidades, insistiu em conduzir-se contrariamente às normas jurídicas de proteção deste meta direito, devendo ser segregado da sociedade.

CAPÍTULO 3 – A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA NA NOVA ÓTICA DO STJ

Em 30/06/2023, o sistema de divulgação das Jurisprudências em Teses do STJ tornou pública a edição nº 216 – Direito Ambiental IV, trazendo uma nova visão a respeito do regime da responsabilidade administrativa ambiental no Brasil.

Segundo o Superior Tribunal, a responsabilidade administrativa, que antes possuía conotação objetiva, foi revista, passando os julgamentos a analisar o assunto sob a ótica da responsabilidade subjetiva, informada pela aplicação da teoria da culpabilidade, que deve ser aferida entre a conduta transgressora e o nexo de causalidade desta para o dano (itens 5 e 6 da edição nº 216 da Jurisprudência, em teses de 30/06/2023) (Brasil, 2023a).

A teoria da culpabilidade, derivada do conceito de culpa, é originária do Direito Penal, e, assim como a expressão responsabilidade, de que já nos debruçamos no Capítulo inicial deste trabalho, tem o seu uso fora do âmbito jurídico, bastante difundido na sociedade.

Tal fato ocorre, por exemplo, quando fazemos uso dessa expressão para imputar a alguém a realização de uma conduta condenável, como na frase: “*Mário tem culpa pelas dívidas que contraiu*”, a indicar que Mário fez dívidas acima da sua capacidade de pagamento, ou, ainda, que alguém possui “*culpa no cartório*”, expressão popular, a indicar que alguém deve algo ou cometeu algum tipo de infração, arraigada na época em que a Igreja Católica reunia informações desabonadoras daqueles que ousassem pregar contra a sua doutrina, no cartório do Tribunal da Santa Inquisição (Culpa, 2010)

26 .

²⁶ A expressão surgiu nos idos do século XIII, na denominada Europa da Baixa Idade Média. Para controlar o histórico dos envolvidos em uma investigação, a Igreja mantinha um cartório onde registrava e mantinha cada um dos processos judiciais conduzidos por ela. Dessa forma, a pessoa acabava tendo seu nome manchado ao ter em algum momento se envolvido com a investigação clerical. Na Espanha, a incômoda situação levava muitos a caçoarem de um ex condenado dizendo que ele tinha “*culpa en el notario*”. Foi daí que a tal “culpa no cartório” se transformou em expressão comum nos países ibéricos.

Ocorre, porém, que muito embora o termo culpa, no sentido corrente, não se afaste muito do seu sentido jurídico (no que se refere à reprovabilidade da conduta de quem é culpado), a sua aplicação no campo do direito pode parecer não tão simples quanto o seu uso comum.

Considerando que ao decidir pela aplicação da teoria da culpabilidade, o STJ pretendeu dar ao instituto uma interpretação mais condizente com o objetivo da responsabilidade administrativa, passaremos a analisar, neste capítulo, se, de fato, tal desejo encontra-se bem interpretado dentro do próprio Tribunal, dos Tribunais locais, bem como pelos órgãos detentores do poder de polícia ambiental.

3.1 A TEORIA DA CULPABILIDADE

Já dissemos ao longo deste trabalho que a Teoria da Culpabilidade, adotada na seara da responsabilidade administrativa ambiental pelo STJ é, na verdade, uma concepção jurídica oriunda do Direito Penal.

Hodiernamente, a teoria da culpabilidade, prevista no finalismo de Welzel e refletida no ordenamento penal brasileiro, é a que a vincula a um *“juízo de reprovação pessoal que se realiza sobre a conduta típica e ilícita praticada pelo agente”* (Greco, 2006, p.407).

A doutrina penal brasileira (Greco, 2006, p. 423)²⁷ define os elementos da culpabilidade como: (i) a imputabilidade: capacidade do autor responder pela pena; (ii) a potencial consciência da ilicitude: capacidade de compreensão do caráter ilícito do fato; (iii) exigibilidade de conduta diversa: presente quando o agente podia agir de modo a evitar a prática do ilícito penal, e mesmo assim, não o fez.

Interessante notar, também, que dos três elementos que compõem a culpabilidade, a exigibilidade de conduta diversa é um elemento que já engloba, na sua concepção, a imputabilidade e a potencial consciência da ilicitude, na medida em que conduzir-se

²⁷Nesse sentido, e nessa mesma ordem de ideias, reproduzimos as palavras de Rogério Greco, segundo o qual: *“nos moldes da concepção trazida pelo finalismo de Welzel, a culpabilidade é composta pelos seguintes elementos normativos: a) imputabilidade, b) potencial consciência sobre a ilicitude do fato, c) exigibilidade de conduta diversa”*.

de forma diversa, é, a bem da verdade, um atributo vinculado ao ato de discernir, que somente os seres humanos capazes e com plena consciência, possuem.

Nesse mesmo sentido, vale a pena transcrever as palavras de Rogerio Sanches Cunha, ao analisar o conceito de exigibilidade de conduta diversa, e sua vinculação com os demais elementos formadores do conceito de culpabilidade penal. Vejamos:

Se o agente era inimputável, pois que, ao tempo da ação ou da omissão, era inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento, não se lhe podia exigir uma conduta conforme o direito; da mesma forma, aquele que atua não possuindo a necessária consciência sobre a ilicitude do fato. Todas estas causas dirimentes de culpabilidade desembocarão, é certo, na chamada inexigibilidade de outra conduta, haja vista que, nas condições em que se encontrava o agente, não se podia exigir dele comportamento diverso. (Sanches, 2006, p. 443-444).

Quando o direito penal menciona a possibilidade de o agente evitar a sua conduta, está a considerar critérios como o livre arbítrio e o determinismo, no desenvolvimento do seu atuar.

Daí porque, quando se retira esta capacidade de conhecimento, retira-se a própria culpa do agente, que não pode, por isso, responder pelo ilícito, o que, nos dizeres de Fabio Medina Osório, fundamenta a importância “*transcendental da culpabilidade*”, na efetiva aplicação da pena, senão, vejamos:

Evitabilidade do fato é, portanto, o fundamento mais próximo da exigência de culpabilidade. O homem deve possuir a chance, a oportunidade de evitar o fato ilícito. A ameaça de pena quer evitar o fato. Por um princípio de justiça, se a ameaça é incapaz de gerar uma potencial evitabilidade do fato, não há culpabilidade, inexistente comportamento subjetivo para a punição do comportamento humano (Osório, 2000, p. 320).

3.2 A TEORIA DA CULPABILIDADE NA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

Transplantando esta noção para a Teoria da Culpabilidade na seara ambiental, fica fácil perceber a dificuldade que a adoção da responsabilidade subjetiva requererá dos operadores do direito, a partir da edição da Jurisprudência em teses nº 216.

Isto porque, conforme acima afirmamos, a maioria dos problemas relacionados à responsabilidade em matéria ambiental, se dá em um contexto de reunião de esforços

de vários empreendedores dedicados ao exercício de atividades potencialmente poluidoras para a consecução de um objetivo final e comum.

Ciente deste fato, a Política Nacional do Meio Ambiente²⁸ trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro o conceito de poluidor, desdobrando-o nas figuras do poluidor direto e indireto da seguinte forma: *“poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”* (Brasil, 1981).²⁹

Conforme veremos em momento oportuno deste trabalho, existem críticas à utilização da nomenclatura de poluidores em sede de responsabilidade administrativa, porém, no que respeita a responsabilidade administrativa do poluidor direto, a mudança de entendimento do STJ, não deverá trazer maiores dificuldades, já que ele deverá responder pelo ilícito administrativo, toda vez que a sua conduta, no mínimo culposa, subsumir-se a um fato típico, descrito como infração a uma regra jurídica de uso, gozo, proteção ou promoção do meio ambiente (artigo 70 da Lei 9.605/98) (Brasil, 1998).

Por outro lado, cabe mencionar a enorme dificuldade prática no enquadramento do conceito de poluidor indireto dentre os estudiosos do direito ambiental, uma vez que a Política Nacional do Meio Ambiente *“não definiu um rol de possíveis poluidores indiretos”* (BUZAGLO DANTAS, 2021, p.170), como o fez, por exemplo, o Código Civil Brasileiro, ao elencar nos artigos 932 e 933 (Brasil, 2002)³⁰, hipóteses claras de responsabilidade (civil) de terceiros.

Criticando a subjetividade do conceito legal, Alexandre Berboza Saliba ressalta que a amplitude do conceito normativo de poluidor indireto vem acarretando uma *“falta de segurança jurídica e previsibilidade”* (Saliba, 2022, p. 82) ao tema, o que traz como

²⁸ Lei 6.938/81

²⁹ Artigo, 3º, IV da Lei 6.938/81

³⁰“Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil: I - os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia; II - o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições; III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele; IV - os donos de hotéis, hospedarias, casas ou estabelecimentos onde se albergue por dinheiro, mesmo para fins de educação, pelos seus hóspedes, moradores e educandos; V - os que gratuitamente houverem participado nos produtos do crime, até a concorrente quantia. Art. 933. As pessoas indicadas nos incisos I a V do artigo antecedente, ainda que não haja culpa de sua parte, responderão pelos atos praticados pelos terceiros ali referidos”.

consequência, uma enorme dificuldade dos operadores do direito na aplicação prática do desejo da lei.

De toda forma, é de Alexandre Berboza Saliba o melhor conceito de poluidor indireto, ao conceitua-lo como:

[...] alguém que agindo isoladamente não seria capaz de criar ou proporcionar condições para a eclosão dos danos ambientais causados pela ação humana, mas que aliado ao comportamento comissivo ou omissivo do poluidor direto, acaba se envolvendo no liame causal. (Saliba. 2022, p.81).

O STJ possuía o entendimento, anterior à mudança de sua jurisprudência, de que o liame causal que indicava a responsabilidade do poluidor indireto na responsabilidade administrativa era a degradação ambiental, não havendo necessidade de maiores divagações a respeito da efetiva participação do agente na conduta infracional, razão pela qual os critérios de aferição das responsabilidades civil e administrativa eram praticamente as mesmas (Brasil, 2005)³¹.

³¹ Confira-se, por exemplo, o seguinte julgado do STJ, do ano de 2005: Processual Civil. Administrativo. Recurso Especial. Divergência "PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DIVERGÊNCIA NÃO DEMONSTRADA. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. DERRAMAMENTO DE ÓLEO DE EMBARCAÇÃO DA PETROBRÁS. CERCEAMENTO DE DEFESA. REEXAME DE MATÉRIA PROBATÓRIA. SÚMULA 07/STJ. COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE PARA IMPOR SANÇÕES. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. LEGITIMIDADE DA EXAÇÃO. [...] 9. A controvérsia quando não adstrita à legalidade da imposição de multa, por danos causados ao meio ambiente, com respaldo na responsabilidade objetiva, escapa à competência do E. STJ por interdição da Súmula 07. 10. 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; 13. In casu, o auto de infração foi lavrado por autoridade estadual, com base nessa responsabilidade objetiva. 14. Dessarte, "(...)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") 15. As penalidades da Lei n. 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. [...] 18. 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. Precedentes jurisprudenciais do STJ: RESP 467.212/RJ, desta relatoria, DJ de 15.12.2003; RESP 282.781/PR,

Ocorre que, na concepção jurídica atual, o conceito de poluidor – direto ou indireto - não encontra guarida na seara da responsabilidade administrativa ambiental.

O STJ, em um julgado paradigma ocorrido em 2012, e que, muito provavelmente, foi o responsável pela início da mudança de entendimento a respeito da natureza jurídica da responsabilidade administrativa em 2023, afirmou em sede de responsabilidade administrativa, que o agente que deixa de cumprir as medidas necessárias à preservação da qualidade ambiental seria denominado “*transgressor*” nos exatos termos do *caput* do artigo 14 da Lei 6.938/81 (Brasil, 1981)³², relegando a expressão “*poluidor*” para a seara da responsabilidade civil.

Estamos nos referindo ao Recurso Especial nº 1251697/PR, de relatoria do Ministro Mauro Campbel Sales, julgado em 12/04/2012 (Brasil, 2012), e que envolvia a responsabilidade pelo pagamento de multa ambiental aplicada pelo IBAMA, ao herdeiro de uma propriedade inserida em unidade de conservação, por degradação ambiental perpetrada pelo seu pai, autor da herança, e antigo proprietário da unidade degradada.

Fazendo uma simples, porém, impressionante análise a respeito das diferenças existentes entre os campos da responsabilidade civil e administrativa ambiental, o Tribunal da Cidadania afirmou haver diferença de tratamento jurídico entre os agentes em ambas as searas de responsabilização, em uma decisão que por sua importância histórica, merece ser transcrita abaixo:

AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MULTA APLICADA ADMINISTRATIVAMENTE EM RAZÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MULTA COMO PENALIDADE ADMINISTRATIVA, DIFERENTE DA OBRIGAÇÃO CIVIL DE REPARAR O DANO. 1. Trata-se, na origem, de embargos à execução fiscal ajuizado pelo ora recorrente por figurar no polo passivo de feito executivo levado a cabo pelo Ibama para cobrar multa aplicada por infração ambiental. 2. Explica o recorrente - e faz isto desde a inicial do agravo de instrumento e das razões de apelação que resultou no acórdão ora impugnado - que o crédito executado diz respeito à violação dos arts. 37 do Decreto n. 3.179/99, 50 c/c

Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 27.05.2002; AGA 179.321/SP, Relatora Ministra Nancy Andrighi, DJ de 25.09.2000 e RESP 48.753-6/SP, Relator Ministro Américo Luz, DJ de 17.04.1995.19. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido. (REsp n. 673.765/RJ, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 15/9/2005, DJ de 26/9/2005, p. 214)."

³² O *caput* do artigo 14 da Lei 6.938/81 possui a seguinte redação: “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: ”, seguido da uma série de penalidades, de natureza administrativa, sendo, pois, o fundamento da decisão acima.

25 da Lei n. 9.605/98 e 14 da Lei n. 6.938/81, mas que o auto de infração foi lavrado em face de seu pai, que, à época, era o dono da propriedade. 3. A instância ordinária, contudo, entendeu que o caráter propter rem e solidário das obrigações ambientais seria suficiente para justificar que, mesmo a infração tendo sido cometida e lançada em face de seu pai, o ora recorrente arcasse com seu pagamento em execução fiscal. 4. Nas razões do especial, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 3º e 568, inc. I, do Código de Processo Civil (CPC) e 3º, inc. IV, e 14 da Lei n. 6.938/81, ao argumento de que lhe falece legitimidade passiva na execução fiscal levada a cabo pelo Ibama a fim de ver quitada multa aplicada em razão de infração ambiental. 5. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação propter rem, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos. Foi essa a jurisprudência invocada pela origem para manter a decisão agravada. 6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental. 7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental. 8. Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai. 9. Isso porque 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 nexo causal entre a conduta e o dano. 10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, segundo o qual "[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas, frise-se, a multa], 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". 11. O art. 14, caput, também é claro: "[s]em 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: [...]". 12. Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo). 13. Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo propter rem, porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental - e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental, ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois). 14. Mas fato é que o uso do vocábulo "transgressores" no caput do art. 14, comparado à utilização da palavra "poluidor" no § 1º do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensa ambientais praticadas por outrem. 15. Recurso especial provido. (Brasil, 2012).

O pioneirismo da decisão trazida pelo RESP nº 1.251.697/PR (Brasil, 2012), se deu em razão das inovadoras afirmativas resumidas da seguinte forma:

- (i) O regime jurídico dos julgamentos das responsabilidades civil e administrativa não pode ser o mesmo;
- (ii) o princípio da intranscendência das penas vige em todo o direito sancionador, e não somente no direito penal, razão pela qual a pena administrativa não poderá passar da pessoa do “condenado”;
- (iii) a responsabilidade civil é, subjetivamente, mais abrangente que a responsabilidade administrativa;
- (iv) deve ser feita uma diferenciação entre os conceitos de poluidores e de transgressores, relegando a estes últimos o protagonismo em sede de responsabilidade administrativa, enquanto que a responsabilidade civil seria campo de atuação dos poluidores (assim entendidos, os poluidores diretos e indiretos).

Dentro dessa linha de raciocínio, vale a pena pesquisar o sentido jurídico da expressão “transgressão”.

Segundo os ensinamentos de De Plácido e Silva, a expressão pode ser definida como a própria violação, o desrespeito, a infração, o não acatamento a dever jurídico imposto por lei, ou resultante de convenção (Silva, 1994. p. 407), o que se complementa pela seguinte lição:

Assim, transgredir é não cumprir, é contrariar, é infringir a regra legal, ou é não cumprir, desatender, ou negligenciar a cláusula, ou a condição imposta pelo contrato. A transgressão tanto pode resultar de ação, como de omissão. Configura-se pelo desrespeito, ou infração ao mando legal ou à obrigação contratual. O transgressor, agente da transgressão, é, assim, o infrator, o contraventor, o violador, seja da lei, ou da obrigação assumida. (Silva, 1994. p. 407).

A decisão paradigma merece ser comemorada, porque prestigia o instituto da responsabilidade administrativa, colocando-a dentro dos seus originais objetivos, ao mesmo tempo em que esclarece a recorrente confusão havida entre os julgados dos tribunais (e que persiste nos dias de hoje), que misturam elementos e fundamentos jurídicos da responsabilidade civil, para julgar infrações administrativas ambientais.

Rememore-se que a responsabilidade administrativa é a modalidade de responsabilidade que tem como principal objetivo educar o agente a não violar a norma jurídica, com vistas a evitar a ocorrência de um dano. Trata-se do chamado caráter pedagógico da responsabilidade administrativa ambiental.

Este caráter, portanto, é pessoal, porque considera a potencial previsibilidade do infrator, e somente dele, em atuar para evitar o resultado ilícito, sob pena de não haver responsabilidade.

A evitabilidade da conduta, deve ser aferida em sede de responsabilidade administrativa ambiental, fato este que, surpreendentemente, não é observado nos julgados que informaram a coletânea de jurisprudências que levaram o Tribunal a publicar a edição nº 216 das teses (Brasil, 2023a).

Ademais, descabe em sede de responsabilidade administrativa ambiental, dar ao transgressor o mesmo tratamento jurídico do poluidor, mais uma vez, porque a pessoalidade impõe aos autores do ilícito administrativo uma conduta conforme a tipicidade administrativa, sendo punível somente aquele que comete a infração diretamente.

Frise-se que quando a Política Nacional do Meio Ambiente trata da figura do transgressor, no *caput* do seu artigo 14, não faz qualquer menção à figura do transgressor indireto, o que nos leva a conclusão da sua inexistência no ordenamento jurídico nacional.

De outra banda, seria até mesmo desnecessário, no nosso sentir, resolver-se os julgamentos de infrações administrativas ambientais sob o regime da responsabilidade subjetiva, uma vez que a aplicação da teoria da culpabilidade, em sede de responsabilidade administrativa, deverá ser resolvida pela ausência de nexo de causalidade entre a conduta do alegado transgressor e o fato típico administrativo, conforme adiante passaremos a abordar.

3.3 Crítica ao Entendimento do STJ quanto à Aplicação da Teoria da Culpabilidade na Responsabilidade Administrativa Ambiental

As discussões havidas em torno da natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental não são novas, uma vez que a regra no regime de

responsabilidades existente no Brasil, sempre foi pela adoção do regime subjetivo, cabendo à lei, considerando as especificidades do caso concreto, prever expressamente o regime da responsabilidade objetiva, mais gravoso que o anterior, conforme, aliás, já abordado neste trabalho (Capítulo I, item 1.3.1).

Contudo, em se tratando de responsabilidade administrativa de natureza ambiental, o imbróglio ainda era maior, na medida em que a Lei 9.605/1998, conceituava a infração administrativa ambiental como “*toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente*”³³ (Brasil, 1998), o que, ainda hoje, leva doutrinadores do porte de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer a afirmarem que a responsabilidade administrativa ambiental é, regra geral, objetiva, cabendo à lei excepciona-la, adotando, em casos expressos, o regime subjetivo. Vejamos:

[...] também no âmbito da responsabilidade administrativa, deve vigorar a responsabilidade de natureza objetiva, ou seja, independentemente da verificação de culpa dos agentes infratores. A única exceção a essa regra geral seria para a hipótese da multa simples, conforme previsão expressa do §3º do art. 72 da Lei 9605/98 (Sarlet e Fensterseifer, 2020, p. 446).

De fato, a descrição do fato típico administrativo albergado pelo artigo 70 da Lei 9.605/98 não faz menção à presença dos elementos característicos do regime da responsabilidade subjetiva (dolo e culpa), o que fomentava debates e causava intensa insegurança jurídica (Brasil, 1998).

A exceção mencionada por Sarlet e Fensterseifer no trecho acima, já era defendida por Edis Milaré, ao adotar o entendimento de que a responsabilidade administrativa ambiental possuía um modelo híbrido de regimes de aferição, havendo tipos administrativos que previam a presença da conduta culposa do agente, enquanto que a maioria dos demais tipos adotavam o regime objetivo. Confira-se:

[...] a responsabilidade administrativa ambiental caracteriza-se 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 inscrita 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 tida por infracional, além de caracterizar-se pela pessoalidade decorrente da sua índole repressiva. (Milaré, 2009. p. 885).

³³ Artigo 70, da Lei 9605/1998.

A tentativa do STJ ao editar a jurisprudência em teses a respeito do assunto em 2023, foi a de pacificar o entendimento, trazendo maior segurança jurídica aos demais operadores da lei e aos jurisdicionados.

Porém, além de não vir a consolidar a matéria, o que se reflete na continuidade dos debates e na baixa compreensão da tese perante a comunidade, o fato é que a opção pela adoção de um regime ou outro no que pertine à responsabilidade administrativa ambiental no Brasil, não representou, permissa máxima vênia, a melhor alternativa jurídica a ser adotada.

A uma porque a adoção da teoria da culpabilidade, oriunda do direito penal brasileiro, não se coaduna com o objetivo da responsabilidade administrativa, devendo *“harmonizar-se com a precípua função regulatória do direito administrativo”*, nas sempre certas palavras de Nicolao Dino Neto, Flavio Dino e Ney Bello Filho (Dino Neto, Bello Filho e Dino, 2011. p. 412).

Referidos autores defendem com destreza e absoluta clareza, que ainda que presente no direito sancionador, os elementos da culpabilidade clássica, presentes na Teoria Finalista de Welzel do direito penal, não devem ser considerados no campo do direito administrativo, porque o objetivo de ambas as responsabilidades – penal e administrativa – são distintos, e, portanto, distintos devem ser a avaliação quanto à culpa ou dolo do agente transgressor em cada seara de responsabilidade. Vejamos:

É necessário observar, todavia, que uma simples e direta transferência da culpabilidade penal para o direito administrativo sancionador equivaleria a relegar a plano secundário todas as peculiaridades deste último. [...] A caracterização da infração administrativa ambiental não se preocupa, de regra, com a evitabilidade ou inevitabilidade do fato ou com a consciência potencial da ilicitude por parte do infrator. O resultado delineado no tipo basta à configuração do ilícito administrativo ambiental, tendo em vistas as especificidades buscadas pelo Direito Administrativo Sancionador, como já mencionado (Dino Neto, Bello Filho e Dino e Dino, 2011. p. 412).

Frise-se, que a responsabilidade penal possui íntima correlação à perda da liberdade individual, enquanto que as sanções administrativas encontram-se situadas dentro da função de desestímulo às práticas atentatórias à ordem administrativa e à manutenção do bem-estar coletivo, ou seja, do exercício do poder de polícia.

Assim, os elementos formadores de uma ou outra espécie de responsabilidade não podem ter o mesmo peso, porque as finalidades pretendidas pela legislação de ambas são, igualmente, distintas.

Utilizar os mesmos critérios, seria fazer pouco caso do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, que possuem fundamento constitucional e informam o estado democrático de direito.

A bem da verdade, ao decidir pela adoção da responsabilidade subjetiva em matéria ambiental com base na teoria da culpabilidade, o STJ não faz qualquer afirmação no sentido de que a teoria a ser adotada seria, *ipsis literis*, a teoria da culpabilidade do direito penal.

Ocorre que, todo esse tortuoso caminho, poderia ser abreviado, uma vez que, de fato, a própria legislação já informa, dentre os diversos regimes jurídicos adotados em sede de responsabilidade, qual ou quais deles o jurisdicionado estaria vinculado.

Em outras palavras, ao invés de adotar a teoria da culpabilidade, para informar o regime da responsabilidade subjetiva em matéria ambiental, o STJ poderia dizer, assim como já disse Milaré, linhas atrás, que a questão da responsabilidade administrativa estaria reservada à tipicidade administrativa, cabendo ao tipo administrativo definir pela presença dos elementos dolo ou culpa na sua formação, para que os julgadores pudessem discernir, com precisão, quais os critérios de julgamento deveriam ser seguidos no caso concreto, se o regime subjetivo ou objetivo.

Para tanto, bastaria ao STJ limitar os conceitos de poluidor, para a seara da responsabilidade civil ambiental, e de transgressor para a da responsabilidade administrativa ambiental.

Isto porque, não é o regime das responsabilidades que vai decidir pela responsabilização do transgressor de uma norma jurídica de uso, gozo, promoção e proteção ambiental, mas sim o nexo de causalidade entre a sua conduta e o tipo administrativo.

Em recente artigo, publicado no site Migalhas, sob o título: “O STJ e a responsabilidade administrativa ambiental: notas para uma reflexão”, Marcelo Abelha Rodrigues é magistral ao reunir este mesmo sentimento, nas seguintes e precisas palavras:

É preciso ficar atento para o tema “culpabilidade” na responsabilidade administrativa ambiental e não se afirmar, *tout court*, que o Superior Tribunal de Justiça teria pacificado o entendimento de que “a responsabilidade administrativa ambiental é de natureza subjetiva” porque, não me parece que

a *ratio decidendi* destes julgados tenha tratado de “culpabilidade”. [...] o que tem sido, corretamente, decidido pelo STJ, e, ao que parece, vem sendo paulatinamente pacificado na referida corte, é que o conceito de transgressor não é tão amplo quanto o de poluidor, e, a rigor, a consequência disso é que a regra da causalidade na responsabilidade civil ambiental não é a mesma da responsabilidade administrativa ambiental. Isto porque enquanto poluidor é aquele que direta ou indiretamente causa degradação ambiental (art. 3º, IV da lei 6938/81), o transgressor ou infrator é aquele que diretamente, por ação ou omissão, viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente (art. 14, caput combinado com art. 70 da lei 9605/98). Esse é o xis da questão. (Rodrigues, 2019).

Ademais, os julgados que informam a coletânea de jurisprudência, listados pelo próprio site do STJ como informadores das teses, não tratam a responsabilidade administrativa ambiental com base na teoria da culpabilidade.

Todos discutem hipóteses em que o alegado transgressor teria agido de forma a que a sua conduta pudesse subsumir-se a um tipo administrativo sancionador. Em caso positivo, os julgados mantiveram hígida a responsabilidade administrativa ambiental, enquanto que em casos negativos, a mesma responsabilidade foi afastada, senão vejamos.

O primeiro deles, diz respeito ao Recurso Especial nº 1645049/RJ, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, publicado em 14/11/2022, que discutiu a responsabilidade pelo pagamento de uma multa imposta pelo IBAMA contra agente marítimo responsável pelo afretamento de navio de bandeira egípcia em território nacional, em razão de derramamento de óleo diesel na Baía de Guanabara.

No julgamento, a multa foi mantida em razão da tipicidade da conduta do agente ao artigo 25, § 1º, I da Lei 9966/2000 que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas, e que imputa responsabilidade administrativa ao “*proprietário do navio ou quem o represente em território nacional*”³⁴, por descarga de óleo, substâncias nocivas ou perigosas e lixo, em águas sob jurisdição nacional.

Concluiu-se, assim, pela manutenção da infração, não pela adoção do regime da responsabilidade subjetiva em matéria de responsabilidade administrativa ambiental, mas sim pela tipicidade da conduta do transgressor a um fato típico administrativo previsto na legislação.

³⁴ Ver art. 25, § 1º inciso I da Lei 99.66/2000.

O segundo caso listado no elenco de julgados das Jurisprudência em teses do STJ, é o Agravo Interno ajuizado no bojo do Recurso Especial nº 1967742/PR, de relatoria da Ministra Regina Helena Costa, publicado em 26/10/2022, que concluiu pela anulação do acórdão recorrido, em ação em que se discutia o pagamento de uma multa ambiental aplicada pelo IBAMA a uma conhecida empresa de logística atuante em território nacional, tendo em vista a ausência de observância do órgão julgador *a quo* do verbete sumular nº 618 do STJ³⁵ que determina a inversão do ônus da prova às ações de degradação ambiental³⁶.

Da leitura do acórdão mencionado, é interessante notar que, a despeito da tomada de posição do STJ sobre a responsabilidade administrativa ambiental, a decisão em referência insiste em confundir conceitos da responsabilidade civil ambiental com os da responsabilidade administrativa, o que demonstra o equívoco em incluí-la no elenco de decisões informadoras das teses reunidas na edição nº 216 da Jurisprudência do STJ.

O terceiro julgado informado pelo site do STJ como fundamento para a tese da responsabilidade administrativa ambiental é o Agravo Interno em Agravo no Recurso Especial nº 1459420/SP, de relatoria do Ministro Gurgel de Faria, publicado em 23/10/2020, em que conclui-se pelo afastamento de multa ambiental cobrada pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo, em face de empresa distribuidora de produtos derivados de petróleo, em razão de contaminação ambiental ocorrida em um posto revendedor que ostentava a sua bandeira.

Trata-se de julgado de extrema importância, por afastar, no caso concreto, o regime da solidariedade existente entre os postos revendedores de combustíveis (conhecidos como “postos de gasolina”) das distribuidoras de combustíveis que ostentam, por força de contrato de exclusividade, sua bandeira (marca comercial), nestes últimos.

³⁵ Súmula 618 do STJ: “*a inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental*”.

³⁶ Ora, por tudo o que acima se expôs neste trabalho, a aplicação do verbete sumular nº 618 do STJ, não deveria ser o fator determinante para aferir-se a responsabilidade administrativa de quem quer que seja. A uma, porque a degradação ambiental é, regra geral, irrelevante para a configuração da responsabilidade administrativa ambiental, e, a duas, porque o próprio entendimento do STJ a respeito da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa deveria levar o Superior Tribunal a rever o posicionamento em matéria de inversão do ônus da prova em ações desse quilate, o que por si só, já daria para escrever um novo trabalho a respeito do tema.

Embora o julgado em referência seja sucinto ao afirmar que o *“fato da distribuidora ser a proprietária dos equipamentos e a fornecedora do combustível não a transforma em responsável automática pelo passivo ambiental ocorrido no posto”*, o STJ perdeu a oportunidade de decidir sobre a compatibilidade do regime da solidariedade entre as distribuidoras de combustíveis e os postos revendedores prevista no artigo 8º da Resolução CONAMA nº 273/2000³⁷, e o regime subjetivo da responsabilidade administrativa ambiental.

Por fim, temos o julgamento dos Embargos de Divergência, no Recurso Especial nº 1.318.051 – RJ, cujo Relator foi o Ministro Mauro Campbell Marques, publicado em 12/06/2019, em que se discutiu a legalidade da cobrança de multa ambiental lavrada por órgão ambiental municipal em face de empresa do ramo do petróleo e gás, em razão de derramamento de óleo diesel de sua propriedade, decorrente de acidente envolvendo composição férrea que a estava transportando.

O curioso deste julgado, é que, por se tratar de embargos de divergência, o acórdão usado como paradigma para o seu fundamento foi justamente o Recurso Especial nº 1251697/PR, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Sales, julgado em 12/04/2012 (Brasil, 2012), já estudado no subitem 3.2 deste Capítulo, e que, no nosso entender, é o único acórdão que estudou a fundo a natureza jurídica da responsabilidade administrativa, e que gerou toda a mudança jurisprudencial.

A despeito disso, o fato é que no seu julgamento, decidiu-se pela inaplicabilidade da lavratura do auto de infração embargado tendo em vista a *“inexistência de participação direta da embargante no acidente que deu causa à degradação ambiental”*, o que, mais uma vez, torna evidente que a tese da natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental não está sendo utilizada (nem mesmo pelo STJ), como fundamento principal, para afastar os casos sob sua análise, o que somente reforça a tese da pouca atratividade na análise da culpabilidade das partes, para aferir-se a responsabilidade em sede de responsabilidade administrativa ambiental.

³⁷ A solidariedade entre os postos revendedores e as distribuidoras de combustíveis está prevista no artigo 8º da Resolução CONAMA nº 273/2000, que assim dispõe: “Em caso de acidentes ou vazamentos que representem situações de perigo ao meio ambiente ou a pessoas, bem como na ocorrência de passivos ambientais, os proprietários, arrendatários ou responsáveis pelo estabelecimento, pelos equipamentos, pelos sistemas e os fornecedores de combustível que abastecem ou abasteceram a unidade, responderão solidariamente, pela adoção de medidas para controle da situação emergencial, e para o saneamento das áreas impactadas, de acordo com as exigências formuladas pelo órgão ambiental licenciador.

Por derradeiro, é preciso também mencionar, sempre de forma respeitosa e técnica, que a repetição de teses sem o necessário fundamento jurídico que dê coerência e aderência aos julgamentos é extremamente prejudicial à ciência jurídica.

A crítica se faz necessária, na medida em que, a partir da adoção pelo ordenamento jurídico nacional do sistema de precedências, oriundo do direito norte americano, a repetição *ad nauseam* das ementas das teses firmadas, sem que as mesmas correspondam à hipótese *sub judice*, em nada colabora com o enriquecimento do conhecimento jurídico nacional.

De toda forma, o instituto do “distinguishing” pode ser utilizado para corrigir eventuais erros de julgamento, que, à toda evidência, vem se perpetuando nas instâncias superiores, que passam a repetir para todos os casos levados a julgamento sob a rubrica da responsabilidade administrativa ambiental, a tese da culpabilidade e da responsabilidade subjetiva, de forma, às vezes, desprovida do necessário critério.

CONCLUSÃO

É louvável a tentativa do STJ em reunir, através do sistema da Jurisprudência em teses, os principais julgados a respeito de uma determinada matéria do direito, pondo fim às controvérsias que, por vezes, trazem insegurança jurídica e causam desestímulos aos investimentos estrangeiros, mormente em um mundo cada vez mais globalizado, considerando o Brasil como um país carente de investimento, emprego e renda.

Nesse sentido, a edição da Jurisprudência em teses nº 216 há de ser parabenizada, tanto pela dedicação à matéria ambiental, quanto pela tentativa de pacificação de um tema de forte presença nos Tribunais locais, que é o da responsabilidade administrativa em matéria de meio ambiente, e que possui íntima pertinência com as milhares de atividades potencialmente poluidoras desenvolvidas no Brasil.

Agregue-se a isso o fato de o país encontrar-se inserido em um mercado que toma cada vez mais riscos, sendo a responsabilidade um tema sensível para aqueles que possuem, por força da atividade exercida, a necessidade de sopesa-los ante as consequências deles decorrentes.

Desafortunadamente, porém, a tentativa de apaziguar os debates em torno da responsabilidade administrativa ambiental, não obteve, até o presente momento, o êxito almejado.

A análise das ementas que trazem a mudança de paradigma do STJ a respeito da natureza jurídica da responsabilidade administrativa ambiental, com os julgados que serviram de base para que a referida mudança ocorresse, ao contrário de trazerem luz sobre a matéria, jogam uma séria e fundada dúvida interpretativa a respeito dos objetivos do Tribunal Superior em relação à uniformização da Jurisprudência anunciada.

Ao contrário do que se supõe, a mudança de entendimento não deveria estar vinculada ao regime de responsabilização a ser utilizado, mas sim na tipicidade da conduta do transgressor à norma jurídica protetora do meio ambiente, não sendo o caminho tomado pelo STJ o melhor sob o ponto de vista científico.

Trata-se, assim, não de assunto para a adoção da tese objetiva ou subjetiva, mas sim da verificação de nexo de causalidade entre a conduta do agente e o fato típico administrativo.

É lapidar, entretanto, a separação feita por força do julgamento do Recurso Especial nº 1251697/PR, de relatoria do Ministro Mauro Campbel Sales, julgado em 12/04/2012 (Brasil, 2012), entre os transgressores de uma norma jurídica de uso, gozo, promoção e proteção do meio ambiente (responsáveis administrativamente pelos seus atos), e os poluidores (responsáveis civilmente pelos seus atos), apesar de parecer-nos que a decisão não foi bem interpretada pelos julgados que a seguiram e que passaram a repeti-la, num descuidado sistema de retroalimentação que perdeu-se pelo caminho.

De toda forma, espera-se que a evolução doutrinária, fundada nos estudos críticos das decisões que embasaram a edição nº 216 da Jurisprudência em teses do STJ possa evoluir para tornar mais claro o entendimento acerca da responsabilidade administrativa ambiental.

Nesse sentido, este trabalho procura contribuir para o debate em torno da matéria, de forma a dar mais coerência entre o entendimento do STJ a respeito da responsabilidade administrativa ambiental, com vistas a compatibilizá-lo com os postulados da defesa e da preservação ambiental, previstos em nossa Carta Magna.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Reponsabilidade Civil Ambiental**: uma breve introdução. Indaiatuba: Foco, 2024. 123 p.

ARRUDA, Anderson Barreto. **Responsabilidade Administrativa em Matéria Ambiental**. Brasília: Independente, 2024. 101 p.

BILHALVA, Margareth Michels. **Responsabilidade Ambiental**: uma perspectiva ética para aplicação em políticas públicas. Curitiba: Prismas, 2016. 235 p.

CULPA no Cartório. In: Paulo Roberto Gaiger Ferreira. **Tabelionato 26 Conectado BLOG**. Vale a vista. [on-line]. 15 jan. 2010. Disponível em: <https://www.26notas.com.br/blog/?p=302#:~:text=Na%20Espanha%2C%20a%20inc%C3%B4moda%20situa%C3%A7%C3%A3o,express%C3%A3o%20comum%20nos%20pa%C3%ADses%20ib%C3%A9ricos> . Acesso em: 07 ago. 2024.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 9. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. 184 p. (tradução: Maria Celeste Cordeiro dos Santos).

BRASIL. **Lei n. 5172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Com alterações posteriores. Publicado originalmente no DOU, 27 out. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n. 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, 1981. Com alterações posteriores. Publicado originalmente no DOU, 2 nov. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm . Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 7347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Vetado) e dá outras providências. DF: Presidência da República. 1985. Com alterações posteriores. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DF: Presidência da República. 1988. Com alterações posteriores. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10. abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 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. [online]. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Publicada no DOU, 13 jan. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm . Acesso em: 9 maio. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** [online]. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 09. abr. 2025.

BRASIL. STF (1. Turma). **Recurso Especial 2004/0109031-2.** Processual civil administrativo. Recurso Especial. Divergência não demonstrada. Dano Ambiental. Sanção Administrativa. Imposição de Multa. Ação Anulatória de débito Fiscal. Derramamento de óleo de embarcação da Petrobras. Cerceamento de defesa. Reexame de matéria probatória. Súmula 07/STJ. Competência dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente para impor sanções. Responsabilidade objetiva. Legitimidade da exação. Relator: Ministro Luiz Fux, julgamento 15 set. 2005. Diário da Justiça Eletrônico: Poder Judiciário, 26 set. 2005. Brasília: Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27673765%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%27673765%27\).suce.\)&O=JT](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27673765%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%27673765%27).suce.)&O=JT). Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008.** Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. [online]. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Publicada no DOU, 23 jul. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 11 maio. 2025.

BRASIL. STF (2. Turma). **Recurso Especial 1.251.697.** Ambiental. Recurso Especial. Multa Aplicada administrativamente em razão de infração ambiental. Execução fiscal ajuizada em face do adquirente da propriedade. Ilegitimidade passiva. Multa como penalidade administrativa, diferente da obrigação civil de reparar o dano. Processo 2011/0096983-6. [Partes:] Recorrente: José Antônio Magarinos Bello. Recorrido: Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, julgamento 12 abr. 2012. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&ssequencial=1135259&num_registro=201100969836&data=20120417&formato=PDF. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. STJ. Direito Ambiental IV. **Jurisprudência em Teses**, Brasília, n. 216, 4p., jun. 2023a. (texto completo). Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/JuriTeses/article/view/12898/13004>. Acesso em: 9. abr. 2025.

BRASIL. STJ. Direito Ambiental IV. **Jurisprudência em Teses**, Brasília, n. 218, p. 3. ago. 2023b. (itens 5 e 6). Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/JuriTeses/article/view/12914/13016>. Acesso em: 9. abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública:** comentários por artigo. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 542 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo:** revista, ampliada e atualizada. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 1250 p.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal**: volume único. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. 712 p.

DANTAS, Marcelo Buzaglo e CRIPPA, Fernanda de Oliveira. **Política Nacional do Meio Ambiente**. In: Farias e Trennepohl, Terence (coord). Direito Ambiental Brasileiro. 2 ed. São Paulo: Ed. RT, 2021.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**, v. I. 3. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense. 1954. DONNINI, Rogério (Coord.).

DINO NETO, Nicolao; BELLO FILHO, Ney; DINO, Flávio. **Crimes e infrações administrativas ambientais**: revista e atualizada. 3. ed. Belo Horizonte: Delrey, 2011. 492 p.

FARIAS, Cristiano Chaves de; BRAGA NETTO, Felipe e ROSENWALD, Nelson. **Manual de Direito Civil**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. 1520 p.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENWALD, Nelson. **Direito Civil**: teoria geral. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. 683 p.

GOMES, Orlando. **Obrigações**. 10 ed. São Paulo: Editora Forense, 1995. p. 282. p. 282.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: parte geral. 7. ed. Niterói: Impetus, p. v. 1, 2006. 823 p.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009. 666p.

JURISPRUDÊNCIA EM TESES. Brasília: Supremo Tribunal de Justiça. 2025. [online]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/jt.jsp>. Acesso em: 11 abr. 2025.

LEAL, Pastora do Socorro Teixeira; BONNA, Alexandre Pereira. Responsabilidade Civil sem Dano Prejuízo? **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, 2017, v. 20, n. 78, p. 39 -71, jan.- abr. 2017. Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/issue/view/118>. Acesso em: 26 dez. 2024.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Legislação Florestal**: competência e licenciamento ambiental. São Paulo: Malheiros, 2012. 110 p.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. 1092 p.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. 413 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Forum, 2023. 981 p.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 1343 p.

MORAES, Rodrigo Jorge. A responsabilidade civil subjetiva e objetiva. Contextualização histórica-evolutiva, características e aspectos distintivos, modalidades, aplicabilidade no direito privado, público e difuso. **Migalhas**, [Online]. n. 6.076, 25 set. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/284802/a-responsabilidade-civil-subjetiva-e-objetiva--contextualizacao-historico-evolutiva--caracteristicas-e-aspectos-distintivos--modalidades--aplicabilidade-no-direito-privado--publico-e-difuso>. Acesso em: 09.abr. 2025.

NOGUEIRA, Luis Fernando Valladão. **Direito Ambiental e Urbanístico**. Belo Horizonte: Deplácido, 2015. 607 p.

NOTAS, 26 Tabelionato de. **Culpa no Cartório**: Vale a Visita. 2010. Disponível em: <https://www.26notas.com.br/blog/?p=302#:~:text=Na%20Espanha%2C%20a%20inc%C3%B4moda%20situa%C3%A7%C3%A3o,express%C3%A3o%20comum%20nos%20pa%C3%ADses%20ib%C3%A9ricos>. Acesso em: 07 ago. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Gen. Método, 2020. 949 p.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 426 p.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. 2, 1998. 315 p.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 10.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **O STJ e a responsabilidade administrativa ambiental subjetiva**: notas para uma reflexão. Notas para uma reflexão. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/302576/o-stj-e-a-responsabilidade-administrativa-ambiental-subjetiva--notas-para-uma-reflexao>. Acesso em: 09 set. 2023

RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil**: responsabilidade civil. 15. ed. São Paulo: Saraiva, v. 4. 1997. 270 p.

SALIBA, Alexandre Berboza. **Do Poluidor Indireto**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. 237 p.

SANCHES, Rogerio. **Manual de direito Penal**: parte geral (arts. 1º ao 120). 8. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. 720p.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Gen. Forense, 2020. 915 p.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. 2 e 3. 1994. 513 p.

SOARES JÚNIOR, Jarbas; ALVARENGA, Luciano José (coordenadores). **Direito ambiental no STJ**. Belo Horizonte: Delrey, 2010. 352 p.

TEPEDINO, Gustavo; OLIVA, Milena Donato. **Teoria Geral do Direito Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Gen Forense, 2021. v. 1. 434 p.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. 941 p.

TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios Básicos do Direito Penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. 361 p.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2010. 341 p.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. 3. ed. São Paulo: Atlas, v. 3, 2003. 245 p.