

**ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**Edmilson de Jesus Ferreira**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO, A TEORIA  
DO RISCO INTEGRAL E A FLEXIBILIZAÇÃO DO NEXO CAUSAL:  
TRÊS ASPECTOS DE UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA PARA A  
PROTEÇÃO E A REPARAÇÃO EFETIVAS DO MEIO AMBIENTE**

Belo Horizonte  
2013

Edmilson de Jesus Ferreira

**A responsabilidade civil ambiental do Estado, a teoria do risco integral e a flexibilização do nexu causal: três aspectos de uma reflexão necessária para a proteção e a reparação efetivas do meio ambiente**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Professora Dra. Beatriz Souza Costa

Belo Horizonte  
2013

F383r

FERREIRA, Edmilson de Jesus.

A responsabilidade civil ambiental do Estado, a teoria do risco integral e a flexibilização do nexo causal: três aspectos de uma reflexão necessária para a proteção e a reparação efetivas do meio ambiente/ Edmilson de Jesus Ferreira. – 2013. 149 f.

Orientador: Beatriz Souza Costa.

Dissertação (mestrado) - Escola Superior Dom Helder Câmara ESDHC.

Referências: f.144 - 149.

1. Direito ambiental 2. Dano 3. Prevenção  
4. Precaução 4. Responsabilidade civil I. Título

CDU 349.6

**ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA**

Edmilson de Jesus Ferreira

**A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO, A TEORIA DO RISCO INTEGRAL E A FLEXIBILIZAÇÃO DO NEXO CAUSAL: TRÊS ASPECTOS DE UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA PARA A PROTEÇÃO E A REPARAÇÃO EFETIVAS DO MEIO AMBIENTE**

Dissertação apresentada à Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para aprovação no Curso de Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

Aprovado em: \_\_/\_\_/\_\_

---

**Orientadora:** Professora Doutora Beatriz Souza Costa

---

**Professor membro:**

---

**Professor membro:**

Nota: \_\_\_\_\_

Belo Horizonte  
2013

Dedico o presente trabalho à minha querida esposa Lilian, aos meus filhos André e Daniel, meus pais João e Neuza, irmãos Adilson, Luzia e Josenilson, amigos e familiares pelo incentivo, apoio, compreensão e carinho decisivos, atitudes essenciais para a busca do crescimento e aperfeiçoamento pessoal, acadêmico e profissional; à minha estimada professora e orientadora, professora Beatriz, pela competência, paciência, atenção, estímulo e desafios apresentados; e a todos aqueles que enxergam mais do que veem, sentem-se responsáveis pela vida *do* e *no* planeta e, por isso, lutam aguerridamente pela defesa e preservação do nosso lar comum, a Terra-Mãe, *Gaia*.

## **AGRADECIMENTOS**

Antes de tudo, a Deus que me deu a vida e os dons que a tornam uma constante oportunidade de amar e servir mais...

A minha família, especialmente minha querida esposa Lilian, pela certeza do amor, a força da fé, o apoio e incentivo, e aos meus filhos André e Daniel pela incessante inspiração na busca de dias melhores.

À Escola Superior Dom Helder Câmara, meu lar acadêmico, que me acolhe e oferece o instrumento para lutar e construir aquele mundo por todos querido e sonhado...

À Professora Beatriz, pelo enriquecimento do conteúdo jurídico apresentado e refletido, substrato da motivação para realizar este trabalho, manter acesa a chama da esperança e viva a semente da luta pela vida, pelos direitos fundamentais e sociais, sobretudo o meio ambiente equilibrado, e pelo acesso democrático e irrestrito aos bens essenciais da vida, bem como sua promoção, conservação, manutenção e desenvolvimento integral, num respeito incondicional à vida, à Terra-Mãe, à dignidade humana e à cidadania, o qual inegavelmente passa pela defesa e preservação do Meio Ambiente, lugar fundamental da geração, manutenção e desenvolvimento da vida em sua plenitude, pois é da terra e seus frutos que, em última análise, nos vem a sobrevivência.

Aos amigos do NPJ – Núcleo de Prática Jurídica: Luiz Antonio Chaves, Maria Eliane de Matos, Carlos Henrique Amaral, José Aparecido Gonçalves, pela convivência fraterna e constante intercâmbio de aprendizado humano e profissional.

*Que o nosso tempo seja lembrado pelo despertar de uma nova reverência face à vida, pelo compromisso firme de alcançar a sustentabilidade, a intensificação dos esforços pela justiça e pela paz e a alegre celebração da vida.*

**(Carta da Terra *apud* BOFF, Leonardo. *Ética e Ecoespiritualidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 26)**

## RESUMO

Levando em consideração o papel do Estado na efetiva proteção ao Meio Ambiente e reparação de danos a ele causados, o escopo deste trabalho teve como foco responder a seguinte questão: é a teoria do risco integral aplicável como fundamento da responsabilidade civil do Estado? Na busca pela resposta analisou-se a realidade ambiental e a noção de responsabilidade desde um ponto de vista filosófico e jurídico. Analisou-se o conceito de meio ambiente, apontando a necessidade imperiosa de uma contundente e inadiável reflexão por parte de todas as áreas científicas e de toda sociedade acerca de conceitos como prevenção, precaução e, sobretudo, responsabilidade como valor, tanto pessoal quanto coletivo, que deve levar a sociedade humana, local e globalmente, a mudar sua visão de mundo e comportamento no que tange a sua relação com a natureza em todos os sentidos. Abordou-se a necessidade de novas perspectivas tanto em relação ao conceito como ao sistema de responsabilidade civil. Nesse sentido, além dos conceitos de Responsabilidade Administrativa geral e Ambiental, foram tratados os temas do nexo causal e da possibilidade de sua flexibilização como elementos importantes para uma maior e efetiva apuração da responsabilidade civil, especialmente do Estado, no intuito de responder satisfatoriamente aos novos desafios que as relações sociojurídicas, sobretudo, ambientais, impõem. Por fim, foram analisados os conceitos de Responsabilidade Civil em sentido genérico e em sentido específico ambiental, bem como a Responsabilidade Civil do Estado e sua relação com a teoria do risco integral. No que respeita à teoria do risco integral e sua aplicação ao Estado, o estudo demonstrou, por meio de jurisprudência atualizada, a tendência do ordenamento jurídico pátrio pela sua aplicação como fundamento da responsabilidade civil do Estado e, conseqüentemente, sua viabilidade.

Palavras-chave: Responsabilidade; Direito; Meio Ambiente; Dano; Prevenção; Precaução; Preservação; Estado.



## **ABSTRACT**

Taking into account the role of the state in effectively protecting environment and repairing damage caused to it, the intention of this article is to focus on answering the following question: is the theory of integral risk applicable as the basis of State civil liability? In order to find the answer we analyzed the environmental reality and the notion of responsibility ranging from a philosophical standpoint to a juridical one. We also analyzed the concept of environment, pointing out the urgency of a most need decisive reflection by all areas of science and society on concepts such as prevention, precaution and – especially - responsibility as both personal and collective principles, which should lead human society - both locally and globally - to change their worldview and behavior with respect to their relationship with nature in every way. It addressed the need for new perspectives both in relation to the concept as well as the system of civil liability. Accordingly, in addition to the general concepts of Administrative General Responsibility and Environment the article also dealt with the concept of Causal Nexus and the possibility of its flexibility as an important element for a greater and more effective determination of civil liability, especially for the state to respond more adequately to the new challenges that the social and juridical relations – and mainly the environmental ones - impose. Finally, we analyzed the concepts of civil liability in a general sense as well as under an environmental approach and the Civil Liability of the State and its relationship with the theory of total risk. Regarding such theory its application to the country, the study has demonstrated - through previous updated law cases - the trend towards the national legal system and its application as the basis for the civil liability of the State and hence its viability.

**Keywords:** liability, Law, Environment, Damage, Prevention, Precaution, Preservation, State.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 A PROBLEMÁTICA RELAÇÃO ENTRE OS SERES HUMANOS E A NATUREZA: O PARADIGMA CIENTÍFICO MODERNO E SUA INFLUÊNCIA ECONÔMICO-UTILITARISTA.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Filosofia, Cultura e Antropologia: três pontos de reflexão necessários à construção de um novo paradigma cultural comportamental indispensável à preservação da vida <i>do e no planeta</i>.....</b>	<b>16</b>
<i>2.1.1 A relação natureza-cultura, o lugar e papel do ser humano na construção do novo paradigma do respeito incondicional à vida.....</i>	<i>17</i>
<b>3 O CONCEITO DE MEIO AMBIENTE E OS PRINCÍPIOS DE CARÁTER JURÍDICO AMBIENTAL.....</b>	<b>21</b>
<b>3.1 O conceito de meio ambiente e suas variantes.....</b>	<b>21</b>
<b>3.2 Uma principiologia de caráter ambiental.....</b>	<b>33</b>
<b>4 O PODER PÚBLICO E A COLETIVIDADE: UM CONCERTO NECESSÁRIO PARA SALVAGUARDAR O MEIO AMBIENTE.....</b>	<b>42</b>
<b>4.1 Responsabilidade Administrativa e Ambiental.....</b>	<b>44</b>
<b>4.2 O conceito de responsabilidade administrativa.....</b>	<b>45</b>
<b>4.3 Configuração das infrações administrativas.....</b>	<b>48</b>
<i>4.3.1 Infrações e sanções.....</i>	<i>49</i>
<b>4.4 A responsabilidade administrativa ambiental.....</b>	<b>51</b>
<b>4.5 Prescrição administrativo-ambiental.....</b>	<b>55</b>
<b>4.6 Administração pública ambiental.....</b>	<b>57</b>
<b>5 A RESPONSABILIDADE CIVIL NO DIREITO AMBIENTAL.....</b>	<b>62</b>
<b>5.1 Contexto estrangeiro.....</b>	<b>62</b>
<b>5.2 Noções gerais de responsabilidade civil ambiental.....</b>	<b>65</b>
<b>5.3 Os pressupostos da responsabilidade civil objetiva.....</b>	<b>69</b>
<i>5.3.1 Dano ambiental: a pedra de toque da responsabilidade civil ambiental.....</i>	<i>72</i>
<i>5.3.2 As teorias do nexo causal e a possibilidade de sua flexibilização em função da responsabilidade civil ambiental.....</i>	<i>78</i>

<b>6 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E A TEORIA DO RISCO INTEGRAL.....</b>	<b>91</b>
<b>6.1 A responsabilidade do Estado.....</b>	<b>91</b>
<b>6.2 A teoria do risco integral no âmbito da responsabilidade civil.....</b>	<b>100</b>
<b>6.3 A teoria do risco integral em relação à responsabilidade civil do Estado.....</b>	<b>112</b>
<b>6.4 O problema das excludentes de responsabilidade.....</b>	<b>119</b>
<i>6.4.1 Culpa exclusiva da vítima.....</i>	<i>120</i>
<i>6.4.2 Fato de terceiro.....</i>	<i>121</i>
<i>6.4.3 Ilicitude da atividade.....</i>	<i>124</i>
<i>6.4.4 Caso fortuito ou força maior.....</i>	<i>126</i>
<b>6.5 Abordagem jurisprudencial.....</b>	<b>128</b>
<i>6.5.1 Caso 1.....</i>	<i>128</i>
<i>6.5.2 Caso 2.....</i>	<i>130</i>
<i>6.5.3 Caso 3.....</i>	<i>131</i>
<i>6.5.4 Caso 4.....</i>	<i>133</i>
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>138</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>144</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No atual estágio da humanidade a exploração econômica vem devorando política, social, econômica e culturalmente as relações humanas, bem como a natureza e seus recursos, vez que não se produz mais com intuito de gerar, desenvolver e partilhar a vida, nem se leva muito a sério conceitos como igualdade, justiça, solidariedade, paz e responsabilidade. Visão de mundo constatada pela forma deletéria de utilização de bens naturais, acumulação de lucro e irrisória distribuição de renda, sustentada por uma ideologia capitalista e consumista.

A forma de exploração degradante dos recursos naturais, com enfoque mormente econômico e, com isso, falta de preservação, bem como o consumismo desenfreado, o alto nível de poluição atmosférica, visual, sonora, entre outras, têm ameaçado constantemente a realidade ambiental em todos os níveis. Da mesma forma vê-se ainda ameaçados direitos fundamentais dos seres humanos, sobretudo, o acesso às condições dignas de vida e mesmo de sobrevivência. É inegável uma verdadeira e profunda crise humano-ambiental.

É urgente a construção de um novo paradigma em torno das relações entre os seres humanos e destes com a natureza. No entanto, não é algo simples e nem imediato. É necessária uma verdadeira revolução do modo de pensar o meio ambiente e sua relação com a sociedade, uma mudança cultural, no sentido de se desenvolver uma nova visão de mundo e uma nova forma de relação com a natureza. Nesse sentido, torna-se imperiosa uma contundente e inadiável reflexão por parte de todas as áreas científicas e de toda sociedade acerca de conceitos como prevenção, precaução, responsabilidade, desenvolvimento e sustentabilidade.

Outra importante constatação é a de que o modelo de desenvolvimento ainda predominante tem se mostrado inadequado, não do ponto de vista da capacidade produtiva, mas por sua capacidade de extenuação do planeta, esgotamento dos recursos naturais, pondo em risco a vida *do e no* planeta, e maneira inadequada de distribuição dos benefícios dele advindos. É necessária uma ética planetária com valores universais em torno dos quais se possa humanamente agir em vista da superação da crise e do modelo altamente consumista e prejudicial à vida do planeta. Um desses valores sem sombra de dúvidas é a responsabilidade tanto pessoal quanto coletiva, a qual deve levar a sociedade humana local e globalmente a mudar sua visão de mundo e comportamento no que tange à sua relação com a natureza em todos os sentidos.

O ser humano necessita despertar para a busca imediata de um equilíbrio entre a utilização dos recursos naturais e a satisfação das reais necessidades humanas. É preciso harmonizar duas visões de mundo fundamentais para a preservação da vida *do e no* planeta: ecocêntrica e antropocêntrica. Essas concepções devem ser vistas de forma integrada, pois o meio ambiente depende do ser humano, bem como é impossível pensar o ser humano senão como parte integrante da natureza e, por seus atributos racionais, o primeiro responsável pela sua conservação e sobrevivência.

É indiscutível que o Direito Ambiental tem trazido uma saudável e desafiante inquietação no que se refere aos comportamentos e posturas atuais na forma de interagir com o meio ambiente em todos os seus aspectos. Não se pode mais negligenciar a necessidade de se repensar a postura e a prática social e econômica na relação com o meio ambiente.

O avanço industrial e tecnológico fez ampliar a massificação e a intensificação das relações sociais, as quais passaram da esfera de relações individuais para coletivas. Com isso, ampliou-se também o rol de conflitos de direitos e de danos a eles relacionados.

O contexto mundial está marcado por profunda fragmentação social, cultural, humana, o que gera uma crise relacional sem precedentes na história da civilização humana. Torna-se evidente um hiperindividualismo que desemboca num extremo consumismo e numa exploração irracional dos recursos naturais, mutilando o planeta em suas capacidades e habilidades vitais e desconsiderando-o como ser vivo.

Essas mudanças sócio-jurídico-culturais, especialmente a partir do desenvolvimento científico-tecnológico, acabaram também evidenciando uma nova forma de relação problemática entre a sociedade, a natureza e o meio ambiente. O desenvolvimento altamente tecnológico é capaz de levar a um comportamento social consumista, o que provoca uma ampliação do mesmo a partir da criação, produção e inserção, no mercado, de produtos cada vez mais sofisticados e efêmeros, o que leva inexoravelmente a uma extrema exploração dos recursos naturais no afã de se manter essa cadeia produtiva bem como o consumismo voraz, inconsequente e, quase sempre, alienado.

É preciso, mais do que nunca, construir uma visão global da realidade e formas de comportamento que levem em conta e coloquem na agenda social a necessidade de agir com responsabilidade socioambiental.

Dessa forma, indispensável se mostra uma abordagem do contexto sociocultural e os paradigmas filosófico-científicos, mormente o da razão técnica, a chamada razão instrumental, que marcaram a formação do pensamento da modernidade e que, sem sombra de dúvida, ainda predominam e norteiam o comportamento e a forma de pensar no contexto

contemporâneo, vez que é possível perceber que não há propriamente uma ruptura com o paradigma moderno, havendo quem defenda a não existência de uma cultura pós-moderna, mas uma relação de continuidade da modernidade.

A partir desse contexto, resta claro que tanto o conceito como o sistema de responsabilidade civil necessitam de uma análise e novas perspectivas para que sejam efetivamente capazes de responder satisfatoriamente aos novos desafios que as relações sociojurídicas, sobretudo, ambientais, impõem.

O escopo deste trabalho tem como foco pesquisar, buscando maior clareza no que se refere ao conceito e a aplicabilidade da Responsabilidade Civil Integral ao Estado, levando-se em consideração o papel do Estado na efetiva proteção ao Meio Ambiente e reparação de danos a ele causados.

No sentido de atingir tal escopo abordar-se-á a noção de Responsabilidade Civil Integral e a viabilidade de sua aplicação ao Estado. O desenvolvimento do tema levará em consideração o conceito de responsabilidade e seu processo evolutivo, bem como o âmbito da Responsabilidade Administrativa Ambiental na proteção integral do meio Ambiente. Nesse ínterim, dar-se-á ênfase também às noções de dano ambiental e a busca pela possibilidade de sua flexibilização como forma de facilitar uma maior efetivação da proteção ambiental por meio do sistema de responsabilização civil.

Apesar de o tema da Responsabilidade Civil ser uma constante no âmbito da proteção do meio ambiente e da reparação dos danos a ele causados, resta dúvida em relação à aplicação da teoria do risco integral como fundamento da Responsabilidade Civil do Estado, havendo quem entenda pela inviabilidade da mesma. É um tema que não está pacificado, principalmente no que tange à responsabilidade por danos causados pelo próprio Estado.

É necessário refletir sobre o papel do Estado, buscando responder à seguinte questão: é a teoria do risco integral aplicável como fundamento da responsabilidade civil do Estado?

A metodologia adotada privilegiou uma interpretação indutiva para o que se fez uso de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, levando-se em conta os principais e atuais entendimentos existentes na doutrina e na jurisprudência acerca do tema pesquisado.

A abordagem do tema leva em consideração uma estreita relação entre a responsabilidade civil e o nexa causal. Sendo assim, no que se refere ao tema do nexa causal e sua possível flexibilização, seguiu-se o posicionamento de Patrícia Faga Iglesias Lemos em consonância com o de José Rubens Morato Leite e, no que respeita à responsabilidade civil do Estado, nortearam a reflexão os posicionamentos de Sergio Cavalieri Filho e Edis Milaré.

## 2 A PROBLEMÁTICA RELAÇÃO ENTRE OS SERES HUMANOS E A NATUREZA: O PARADIGMA<sup>1</sup> CIENTÍFICO MODERNO E SUA INFLUÊNCIA ECONÔMICO-UTILITARISTA

Ao se analisar o desenvolvimento da modernidade, pode-se vislumbrar, na esteira da reflexão do professor Drawin<sup>2</sup>, que o racionalismo moderno desloca o pensamento do domínio teórico fundacional para o prático-histórico. Leciona o professor:

a afirmação da primazia da representação sobre o ser traz como corolário a ideia de que é o próprio homem que se sustenta em seu ser, que o homem é o responsável último por sua existência [...]. Ao conceber o conhecimento no espaço da representação, a filosofia moderna transforma o homem em construtor do objeto do conhecimento e portanto em medida (*métron*) de toda objetividade. [...] a hegemonia do modelo poietico do conhecimento descortina o horizonte de historicidade do homem, que é entendido como produtor de si mesmo e como responsável último por sua conservação na existência, ou seja, o homem não é uma essência mas uma tarefa histórica e torna-se verdadeiramente homem ao auto-realizar-se como sujeito racional, ao passar da virtualidade do humano à efetividade da humanidade.

Esse era o projeto da ilustração, traço cultural da modernidade. Resta delineado o antropocentrismo moderno, que junto com as suas possibilidades traz as suas contradições no que tange a uma tamanha pluralidade que acarreta uma perda da homogeneidade e normatividade ética, da universalidade simbólica do *ethos*, indo desembocar num relativismo que deságua num individualismo exacerbado e num certo niilismo axiológico, que acabou por atingir demasiadamente o contexto atual.

Percebe-se que aquelas ideias de humanismo, espírito de tolerância, subjetivismo e uma ética centrada no indivíduo, foram preteridos no seu sentido mais genuíno pela ciência moderna, cuja racionalidade científica tomou a forma de racionalidade instrumental, utilitarista.

O projeto de emancipação social, política e cultural da sociedade humana foi reduzido ao dogmatismo da ciência e a extremo desenvolvimento tecnológico, relegando a segundo plano o desenvolvimento humano, a despeito de todos os avanços que trouxeram

---

<sup>1</sup> Toma-se a noção de paradigma a partir da concepção de Thomas S. Khun: “um paradigma é aquilo que os membros de uma comunidade partilham e, inversamente, uma comunidade científica consiste em homens que partilham um paradigma” [...] “Um paradigma governa, em primeiro lugar, não um objeto de estudo, mas um grupo de praticantes da ciência”. (KHUN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: editora Perspectivas, 2000, p. 219 – 224). Nesse viés, considera-se que as ciências em geral geram modelos que, por certos períodos, norteiam o desenvolvimento posterior de ideia, pesquisas e modos culturais.

<sup>2</sup> DRAWIN, Carlos Roberto. **As seduções de Odisseu: paradigmas da subjetividade no pensamento moderno**. In: Cultura da Ilusão. Rio de Janeiro: Contra capa, 1998, p. 26.

maior conforto, comodidade e inclusive longevidade à espécie humana, mesmo que às custas da derrocada e extinção de inúmeras outras espécies.

É, sem dúvida, a forma de compreensão científico-moderna, bem como a categoria de subjetividade e uma visão antropocêntrica que prevalecem na contemporaneidade, apesar de certa roupagem que traveste a compreensão da ciência contemporânea como se houvesse uma significativa ruptura entre ela e a ciência moderna. É certo que a avalanche de novas tecnologias toma conta, cada vez mais e com mais velocidade, do nosso mundo hodierno. No entanto, isso está longe de significar uma nova revolução ou mesmo uma efetiva evolução científica, pois a contemporaneidade ausculta sua inteligibilidade da revolução científica moderna, o que significa dizer que todo o arcabouço conceitual que baliza a cultura contemporânea, seja ela teórica, ética ou técnico-pragmática, é ainda aquele forjado na racionalidade moderna.

Vive-se uma tensão entre universal e singular, sobremaneira nas discussões que ora se impõem necessariamente a todo o planeta sobre a situação ecológico-ambiental. Fenômenos como a globalização e a situação de vulnerabilidade da vida *do* e *no* planeta fazem surgir diversas reflexões acerca do mundo em seus aspectos global, local, universal e singular.

Excelentes exemplos são os textos legais da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do artigo 225 da Constituição da República do Brasil, que expressam solenemente universalidade e singularidade numa relação dialógica de suma importância para as relações sociais e para a relação dos seres humanos com a natureza, o meio ambiente, e as demais espécies de vida.

## **2.1 Filosofia, cultura e antropologia: três pontos de reflexão necessários à construção de um novo paradigma cultural comportamental indispensável à preservação da vida *do* e *no* planeta**

Apresenta-se imprescindível a recuperação de uma Filosofia da Natureza, vez que o paradigma científico moderno, tal como o paradigma de desenvolvimento econômico ainda predominante, demonstra sinais de falência e insuficiência para enfrentar e responder satisfatoriamente toda a crise civilizacional instalada em nível mundial no que se refere a questões ambientais e humanas importantes como desigualdade, miséria, exploração



degradante do meio ambiente e seus recursos naturais, impactos ambientais significativos como poluição e aquecimento global, entre tantas outras.

O paradigma científico-positivista moderno tem limites. É urgente colocar-se a questão primordial: qual o lugar do ser humano na natureza? Uma possível resposta e talvez a que melhor responderia aos anseios de preservação e proteção ambientais é uma visão integrativa, na qual o ser humano pode ser visto efetiva e mesmo afetivamente parte da natureza, do universo.

Essa visão permite pensar uma relação de harmonia entre a espécie humana e a natureza como um todo, não traçando um caminho de oposição e muito menos de sobreposição daquela sobre esta. Tal visão, se não capaz de harmonizar as visões antropocêntrica e ecocêntrica, pelo menos pode contribuir para uma relação mais harmoniosa, menos ameaçadora e degradante da natureza.

O paradigma até o momento predominantemente antropocêntrico não tem respondido a contento à grande crise socioambiental mundial que tem assolado a vida *do* e *no* planeta, nem tampouco o projeto ecocêntrico. Conforme destaca Leonardo Boff<sup>3</sup>, são três os grandes problemas que suscitam uma mudança de paradigma e de um novo projeto de ética: “a crise social, a crise do sistema de trabalho e a crise ecológica”.

### 2.1.1 *A relação Natureza-Cultura, o lugar e papel do ser humano na construção do novo paradigma do respeito incondicional à vida*

Há mais de dois mil anos os gregos tomaram consciência da singularidade e poder do ser humano. Pela primeira vez a espécie humana tomava conhecimento de si mesma, o que foi muito bem expresso no grande coro da *Antígona* de Sófocles, no excerto abaixo reproduzido<sup>4</sup>:

Numerosas são as maravilhas da natureza, mas de todas a maior é o homem!  
Singrando os mares espumosos, impelido pelos ventos do sul, ele avança e arrosta as  
vagas imensas que rugem ao redor!  
E Gea, a suprema divindade, que a todas mais supera, na sua eternidade, ele a corta  
com suas charruas, que, de ano em ano, vão e vêm, fertilizando o solo, graças à força  
das alimárias!

---

<sup>3</sup> BOFF, Leonardo. **Ethos Mundial – um consenso mínimo entre os humanos**. Rio de Janeiro: ed. Record, 2009, p. 13.

<sup>4</sup> JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade – Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Rio de Janeiro: Contraponto : PUC-Rio, 2006. Reimpressão 2011, p. 31.

Os bandos de pássaros ligeiros; as hordas de animais selvagens e peixes que habitam as águas do mar, a todos eles o homem engenhoso captura e prende nas malhas de suas redes.

Com seu engenho ele amansa, igualmente, o animal agreste que corre livre pelos montes, bem como o dócil cavalo, em cuja nuca ele assentará o jugo, e o infatigável touro das montanhas.

E a língua, e o pensamento alado, e os sentimentos de onde emergem as cidades, tudo isso ele ensinou a si mesmo! E também a abrigar-se das intempéries e dos rigores da natureza! Fecundo em recursos, previne-se sempre contra os imprevistos. Só contra a morte ele é impotente, embora já tenha sido capaz de descobrir remédio para muitas doenças, contra as quais nada se podia fazer outrora.

Dotado de inteligência e de talentos extraordinários, ora caminha em direção ao bem, ora ao mal... Quando honra as leis da terra e a justiça divina ao qual jurou respeitar, ele pode alçar-se bem alto em sua cidade, mas excluído de sua cidade será ele, caso se deixe desencaminhar pelo Mal.

Nessa leitura o ser humano é visto como o melhor fruto da natureza, dotado de capacidades e habilidades capazes de permitir que ele domine sobre a natureza apesar de ser parte dela. Isso denota sua mais altissonante qualidade, a racionalidade, que lhe confere o poder de pensar o mundo e, mais que isso, de pensar-se. Assim, domina os instrumentos da fala e do pensamento, busca fundamentos para as relações sociais e pensa a política como expressão primordial da ordem da alma humana refletida na ordem da Cidade-Estado. Tudo transforma tendo em vista proporcionar o seu bem estar numa busca de prover todo o necessário para sua jornada humana, inclusive sendo capaz de prevenção contra os imprevistos.

Esse pequeno excerto é profundamente elucidativo a respeito da dimensão cultural do ser humano e seu modo diferenciado de ser no mundo. Em primeiro lugar está a dimensão do vasto horizonte que se abre ao espírito humano: ser radicalmente aberto a construir seus mais diversos horizontes, mesmo que para isso tenha que enfrentar inúmeras adversidades – *ventos tempestuosos*. O ser humano é capaz de desenvolver inúmeros instrumentos que viabilizem sua sobrevivência, o que se tem demonstrado ao longo dos séculos e que a paleontologia e a antropologia têm evidenciado ao longo das suas descobertas e estudos acerca da jornada existencial da humanidade.

Centralizando o pensamento grego, havia uma ideia que lhe dava união e significado. Trata-se da concepção da natureza humana e do lugar ocupado pelo homem na ordem das coisas. Os gregos reconheceram que os homens, por sua própria natureza, são dignos de respeito.

Importante destacar conforme John Lewis<sup>5</sup>, que o homem “é a própria natureza, em nível diferente”, como se verá, ao refletir sobre o lugar do homem na natureza. Nesse sentido,

---

<sup>5</sup> LEWIS, John. **O Homem e a Evolução**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2. ed., 1972, p. 88.

destaca-se a importância da cultura, como expressão do espírito humano, como forma dele se compreender como propriamente humano, voltando-se sobre si mesmo, nas pegadas do “conhece-te a ti mesmo” da herança grega. A cultura, assim, é uma ordem simbólica. Veja-se o que aponta Lewis<sup>6</sup> a esse respeito:

o domínio do homem sobre a natureza, a vida civilizada e sua cultura, por ele criadas, o desenvolvimento da grande rede de pensamento e ação que mantém esta civilização unida, as intrincadas formas sociais e a interdependência organizada que são indispensáveis ao seu funcionamento, aliados à vida ética que subentende, surgem daqueles longínquos primórdios em que uma ramificação mais adiantada introduziu uma mudança radical, levando à transcendência do homem sobre o resto da natureza, muito embora ele continue sendo parte desta natureza – uma mutação que vai do zero ao infinito.

Vê-se, nesse ponto, o homem como agente transformador do seu meio. Já não é mais simplesmente animal. É ser pensante. Pontua Lewis<sup>7</sup> que “como animal pensante, transcende as categorias biológicas. O cérebro, que é o órgão coordenador e diretor da ação, com base nos dados sensoriais e na memória, acrescenta, agora, a estas atividades primárias, o poder de confrontar, pensar e escolher entre alternativas, à luz da razão e de experiências passadas”. Continua o autor<sup>8</sup>,

funciona agora como algo mais do que uma máquina construtora e usuária de ferramentas. *Planeja*, além de manipular, *atribui valores e julga*, além de planejar; aprova e condena; funciona intelectual, ética e também filosoficamente. [...] um homem que reflete sobre o seu destino, constrói um edifício de ideias que abrange qualquer assunto, edifica uma moralidade de ação, de ideias capazes de agir como força emocional impulsora, em resumo, uma ideologia, em sentido largo. O homem é um edificador de crenças, é um ser que crê, e isso não significa que ele é irracional ou inscientífico. A crença deve concordar com a razão e a ciência. O fato de ser um credo não significa que tal crença seja necessariamente dogmática. É obrigada a render a totalidade de suas certezas e de sua própria imutabilidade, só por ser científica.

Contudo, o homem não nega, ou pelo menos não devia negar, a natureza, pois é parte dela, cujas forças o levam a trabalhar com os meios da inteligência. Segundo Lewis<sup>9</sup>,

o homem criou a própria civilização [...] e, muito longe deste ser afastado da natureza, contrário à natureza e colocado acima dela, o homem e suas obras são um produto da evolução; e, no homem, a evolução torna-se automaticamente e, finalmente, um processo dirigido pelo próprio homem, à medida que o progresso na

<sup>6</sup> LEWIS, John. **O Homem e a Evolução**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2. ed., 1972, p. 42.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 90.

tecnologia e na organização faz com que comece a existir um tipo de sociedade e de homem novo e mais elevado

Assim, o homem se constitui como um ser de cultura, a qual, por sua vez, passa a reger o seu comportamento. Nesse ponto, pode-se refletir sobre todo o desenvolvimento tecnológico da humanidade, sua capacidade prática de transformar o mundo, criando meios como ferramentas, escrita e máquinas.

É notável que o paradigma cultural que se tem imposto manifesta uma razão técnica, científica, econômico-utilitarista que pode ser expressa através da concentração de renda e poder, de maneira especial no contexto aqui abordado, uma concentração de poder de produção e um altíssimo padrão de consumismo, que afeta sobremaneira a natureza e seus recursos, num modelo de desenvolvimento altamente degradador, fazendo reinar, portanto, uma verdadeira injustiça socioambiental.

É urgente a busca de novas trilhas a serem percorridas pela humanidade em busca de se construir uma realidade, seja local seja mundial, capaz de oferecer um *topos* propício ao desenvolvimento e preservação da vida em todas as suas nuances e complexidade, alcançando, enfim, uma verdadeira segurança socioambiental.

### 3 O CONCEITO DE MEIO AMBIENTE E OS PRINCÍPIOS DE CARÁTER JURÍDICO-AMBIENTAL

#### 3.1 O conceito de Meio Ambiente e suas variantes

Não se olvida que a problemática ambiental é tema relativamente novo no cenário sociopolítico e jurídico. Mormente a partir da década de 1970<sup>10</sup> é que se alertou o mundo a respeito da necessidade de uma atenção especial para o meio ambiente e as nefastas intervenções antrópicas sobre o mesmo.

Dessa forma também é novo o Direito Ambiental como sistema jurídico de proteção do meio ambiente e, por conseguinte, como instrumento legal de salvaguarda da vida em todas as suas nuances. Como toda novidade, nenhum dos dois conceitos goza de consenso sociojurídico e cultural. No entanto, são noções que se têm desenvolvido com relativa agilidade, vez que atraem a atenção de toda sociedade mundial, e têm recebido uma abordagem interdisciplinar, pois dizem respeito a uma situação que pode ser genuinamente considerada global.

Conforme Edgar Morin<sup>11</sup>, a era planetária, iniciada ainda no século XVI, com as grandes descobertas, e que se encontra, no final século XX, na chamada fase de “mundialização”, trouxe inúmeras consequências para o planeta e, com certeza, problemas vitais figuram entre elas, sendo, portanto, necessária também uma reflexão global na busca de soluções. Neste contexto, frisa o autor<sup>12</sup>:

Daí nasce a esperança de destacar um problema vital por excelência que subordinaria os demais problemas vitais. Mas *este problema vital* é constituído pelo conjunto de problemas vitais, ou seja, a intersolidariedade complexa de problemas, antagonismos, crises, processos descontrolados. O problema planetário é um todo que se nutre de ingredientes múltiplos, conflitivos, nascidos de crises; ele engloba-os, ultrapassa-os e nutre-os de volta.

---

<sup>10</sup> Optou-se por este marco, tendo em vista a ocorrência da Conferência de Estocolmo, a partir da qual restou evidente a necessidade de um olhar mais atento para a realidade ambiental, bem como de uma mudança na forma de compreender o meio ambiente, considerando-se os graves problemas que o assolam. É patente a influência desse evento, levando gradativamente à compreensão do meio ambiente como direito fundamental e à sua inserção na maior parte das constituições dos estados nacionais.

<sup>11</sup> MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 2. ed. rev., São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNESCO, 2011, p. 55.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 56.

De ver-se que este *problema vital por excelência*, no contexto desse trabalho, pode muito bem ser identificado como a grave crise ambiental e mesmo como uma crise antropológico-ambiental. Este problema tem o condão de reunir em torno de si a vasta gama de problemas vitais que a atual conjuntura mundial apresenta. Então, se mostra profundamente pertinente repensar toda a estrutura global de relações, de comunicações, de economia mundial, de culturalização mundial, vez que a temática do meio ambiente se mostra como integradora de todas as peripécias humanas cosmo-socioculturais contemporâneas. Este parece ser um caminho a ser assumido e trilhado.

Essa era planetária, iniciada no século XVI e desembocada na mundialização do século XX pela cultura ocidental, até o momento tem gerado grandes paradoxos como acima se referiu: grandes avanços e ao mesmo tempo grandes erros, ilusões e cegueira para os problemas globais, a despeito da comunicação em massa imposta pela mundialização dos meios, das informações e do fluxo migratório de pessoas, de espécies de flora e fauna, de doenças etc. Pontua Morin<sup>13</sup>:

A era planetária abre-se e desenvolve-se na violência e por ela, pela destruição, pela escravidão e pela exploração feroz das Américas e da África. Os bacilos e os vírus da Eurásia invadem as Américas, provocando hecatombes, semeando varíola, herpes, gripe, tuberculose, enquanto levam da América o treponema da sífilis, que contamina, de sexo em sexo, até Xangai. Os europeus introduzem em suas terras milho, batata, feijão, tomate, mandioca, batata-doce, cacau, tabaco vindos da América. Levam para a América carneiros, gado bovino, cavalos, cereais, vinhedos, oliveiras e plantas tropicais, arroz, inhame, café, cana-de-açúcar.  
[...] A planetarização provoca, no século XX, duas guerras mundiais, duas crises econômicas mundiais e, após 1989, a generalização da economia liberal denominada mundialização.

Segundo o autor<sup>14</sup>, “o planeta encolhe [...] o mundo torna-se, cada vez mais, um todo”. Este encolhimento do planeta, além da ideia original do autor de indicar um encurtamento das distâncias físicas e culturais por causa da rede global de comunicação e intercâmbios, se torna uma interessante metáfora da diminuição do planeta em termos naturais, ambientais, vez que o planeta mostra-se extenuado pela forma degradante e descontrolada de exploração de seus recursos.

Por um lado, tem-se a visão do todo – mundialização –, por outro, o planeta não é mais completo, mas um ser vivo mutilado e profundamente agredido por uma visão economicista, tecnicista, consumista e utilitarista do ser humano. Urge superar este paradigma

<sup>13</sup> MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 2. ed. rev., São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNESCO, 2011, p. 58.

<sup>14</sup> *Idem*.

exploratório, nocivo a todo o Universo, e caminhar para “uma noção mais rica e complexa do desenvolvimento, que seja não somente material, mas também intelectual, afetiva, moral...”<sup>15</sup>. Diante deste contexto afigura-se o legado do século XX: uma herança de morte expressa pelas armas nucleares, possibilidade extinção global da humanidade, e pela possibilidade de morte ecológica.

Entretanto, aponta Morin que, a despeito de toda essa situação tórrida, pode-se vislumbrar uma esperança a partir da concepção de *cidadania terrestre*, uma das boas heranças do século XX. Nesse sentido, destaca a contribuição das contracorrentes regeneradoras que se geraram a partir do ocaso do referido século. São elas: a contracorrente ecológica, a qualitativa – em reação ao exclusivamente quantitativo e à uniformização generalizada, a de resistência à vida prosaica puramente utilitária, a de resistência à primazia do consumo padronizado, a de emancipação em relação à tirania onipresente do dinheiro, e a de reação ao desencadeamento da violência. Morin<sup>16</sup> vê isso como uma espécie de volta “ao seio da identidade humana de cidadãos da *Terra-pátria*”. Conclui o autor<sup>17</sup>:

Pode-se esperar uma política a serviço do ser humano, inseparável da política de civilização, que abriria o caminho para civilizar a Terra como casa e jardim comuns da humanidade.

Todas essas correntes prometem intensificar-se e ampliar-se ao longo do século XXI e constituir múltiplos focos de transformação, mas a verdadeira transformação só poderia ocorrer com a intertransformação de todos, operando assim uma transformação global, que retroagiria sobre as transformações individuais.

Para Morin<sup>18</sup>, a ideia de união planetária pede ao ser humano, como produto do desenvolvimento da vida, da qual a Terra foi a matriz e nutriz, uma consciência e sentimento de pertencimento mútuo que una o ser humano a Terra, considerada como primeira e última pátria. Segundo ele, “devemos dedicar-nos não só a dominar, mas a condicionar, a melhorar, a compreender”<sup>19</sup>. No aspecto ambiental, frisa que:

A consciência ecológica, isto é, a consciência de habitar, com todos os seres mortais, a mesma esfera viva (biosfera): reconhecer que nossa união consubstancial com a biosfera conduz ao abandono do sonho prometido do domínio do universo para nutrir a aspiração de conviviabilidade sobre a Terra;

---

<sup>15</sup> MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 2. ed. rev., São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNESCO, 2011, p. 60.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> MORIN, Edgar. Op. cit., p. 66.

<sup>19</sup> *Idem*.

A consciência cívica terrena, isto é, da responsabilidade e da solidariedade para com os filhos da Terra<sup>20</sup>.

Tendo em vista a grandiosidade da temática e o seu recente aparecimento no cenário de reflexão científica, apesar de já se ter percorrido um significativo caminho de construção cultural acerca do meio ambiente, o conceito do mesmo não goza de consenso entre os doutrinadores, considerando-se que a própria legislação não apresenta um conceito que possa levar a uma unanimidade no sentido de uma evolução histórica e de uma visão abrangente quanto ao referido conceito.

Veja-se o que diz o inciso I, do artigo 3º da Lei 6.938/1981: “Art. 3º - Para os fins previstos nesta lei, entende-se por: I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. O texto, numa leitura gramatical, parece levar em consideração única e exclusivamente o meio ambiente em sua nuance natural, abrangendo os aspectos físicos, químicos e biológicos.

Interessante reflexão a esse respeito tece José Rubens Morato Leite<sup>21</sup>:

[...] verifica-se pela sinecologia<sup>22</sup> que, para obter um conceito mais amplo de meio ambiente, há necessidade da integração e interação de várias áreas do saber. Esta visão de integração é destacada por Vieira, que salienta que o tema meio ambiente não serve para designar um objeto específico, mas de fato, uma relação de interdependência. Tal interdependência é verificada de maneira incontestável pela relação homem-natureza, posto que não há possibilidade de se separar o homem da natureza, pelo simples fato da impossibilidade de existência material, isto é, o homem depende da natureza para sobreviver. O meio ambiente é conceito que deriva do homem, e a ele está relacionado; entretanto, interdepende na natureza como duas partes de uma mesma fruta ou dois elos do mesmo feixe.

Seja qual for o conceito adotado, destaca Morato Leite<sup>23</sup>, engloba, sem dúvida o homem e a natureza. Sendo assim, qualquer danosidade que afete o meio ambiente se estende a toda coletividade humana.

Nesse sentido, Morato Leite<sup>24</sup> adota, na esteira de Marcel Jollivet e Alain Pavé, noção genérica de meio ambiente “como conjunto dos meios naturais ou artificializados da

<sup>20</sup> MORIN, Edgar. Op. cit., p. 66.

<sup>21</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 100.

<sup>22</sup> Sinecologia: “Ramo da Ecologia que trata das relações entre as comunidades animais ou vegetais e o meio ambiente”. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 1590.

<sup>23</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Op. cit., p. 73.

<sup>24</sup> *Idem*.



ecosfera, onde o homem se instalou e que explora e administra, bem como o conjunto dos meios não submetidos à ação antrópica, e que são considerados necessários à sua sobrevivência”.

Destaca o professor Morato<sup>25</sup>, na esteira de Roberto Armando Ramos Aguiar, que articulada a esta noção de meio ambiente é importante frisar algumas preocupações e valores centrais que devem nortear a conduta humana:

1. o ser humano pertence a um todo maior, que é complexo, articulado e interdependente;
2. a natureza é finita e pode ser degradada pela utilização perdulária de seus recursos naturais;
3. o ser humano não domina a natureza, mas tem de buscar caminhos para uma convivência pacífica, entre ela e sua produção, sob pena de extermínio da espécie humana;
4. a luta pela convivência harmônica como o meio ambiente não é somente responsabilidade de alguns grupos “preservacionistas”, mas missão política, ética e jurídica de todos os cidadãos que tenham consciência da destruição que o ser humano está realizando, em nome da produtividade e do progresso.

Tais visões demonstram significativo avanço da consciência de que o ser humano não deve mais ter a postura do dominador da natureza e, por isso, no direito de submetê-la e explorá-la inescrupulosamente. Ela apresenta seus limites, os quais também manifestam os limites humanos, e por isso deve ser respeitada como condição de sobrevivência da vida em todas as suas formas e manifestações.

Urge seguir o caminho da superação do antropocentrismo nocivo para um antropocentrismo benéfico, numa visão de homem como guardião e defensor da integridade da vida de todas as espécies, inclusive da sua e de gerações futuras. Assim, a visão que melhor responde a essa necessidade de mudança de postura é a do antropocentrismo alargado que, segundo Morato Leite, “se encontra amparada legalmente no direito brasileiro (art. 225, *caput*, CF/88; Lei 6.938)”<sup>26</sup>.

Essa perspectiva, segundo ele, denota uma responsabilidade social tanto do Estado como da coletividade perante o meio ambiente, colocando o homem como integrante da comunidade Biota. Ademais, traz em seu bojo a possibilidade de superação de uma visão “economicocêntrica”<sup>27</sup>, a fim de que se busque de fato “a tutela do meio ambiente,

---

<sup>25</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 74.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>27</sup> *Idem*.

independentemente da sua utilidade direta, e buscar a preservação da capacidade funcional do patrimônio natural, com ideais éticos de colaboração”<sup>28</sup>

Nesse diapasão é lapidar a lição do professor Paulo Affonso Leme Machado<sup>29</sup>: “o fato de o homem estar no centro das preocupações, como afirma o mencionado princípio I, não pode significar um homem desligado e sem compromissos com as partes periféricas ou mais distantes de si mesmo. Não é o homem isolado, ou fora do ecossistema, o agressor desse ecossistema”.

Ressalte-se, com espeque nas lições do professor Morato Leite<sup>30</sup>, que o conceito de meio ambiente dado pelo artigo 3º, inciso I, da Lei 6.938/1981, “realça a interação e a interdependência entre o homem e a natureza” quando expressa *abrige e rege a vida em todas as suas formas*. O professor Morato cita pertinente lição de Álvaro Luiz Valey Mirra, o qual “entende que o legislador foi até mais longe que o posicionamento doutrinário, pois em sua preocupação global do meio ambiente, inseriu a vida animal (não humana) e vegetal no mesmo patamar de importância da vida humana, protegendo-se a vida sob todas as formas”<sup>31</sup>. Assim, para Morato, evidencia-se uma visão globalizante e abrangente do conceito jurídico de meio ambiente.

No mesmo sentido é a lúcida conceituação de José Afonso da Silva<sup>32</sup>:

O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.

A Constituição da República de 1988 manifestou-se no sentido de tutelar e dar ao meio ambiente o caráter de direito fundamental, o que representou uma guinada na postura em relação às intervenções antrópico-ambientais. A esse respeito, veja-se importante posicionamento do Superior Tribunal Federal:

---

<sup>28</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 77.

<sup>29</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudos de direito ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 18.

<sup>30</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Op. cit., p. 79.

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 20.

A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTA À GENERALIDADE DAS PESSOAS.

- Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205 -206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158 – 161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral<sup>33</sup>.

Esse posicionamento marca, a um só tempo, a fundamentalidade do meio ambiente como condição para uma vida saudável em todos os sentidos e o caráter de direito coletivo e transindividual, tratando-se de bem de uso comum de toda a sociedade.

Veja-se, no mesmo sentido, o entendimento de Beatriz Souza Costa:

No Brasil, não há dúvida de que o meio ambiente é considerado um direito fundamental, porque qualquer interpretação contrária não encontrará amparo. A própria Constituição Federal, em seu art. 225, enuncia que “todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Portanto, fala de ‘todos e de cada ‘um’. Sendo assim, o indivíduo tem o direito fundamental e subjetivo a um meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>34</sup>.

No entanto, a Constituição não se preocupou em propor uma definição de meio ambiente. Essa tarefa acabou sendo desenvolvida com mais precisão na resolução 306/2002, do CONAMA<sup>35</sup>, inciso XII, do Anexo I, nos seguintes termos: “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Nota-se que houve uma ampliação de conteúdo, detalhando-se melhor o que estava de modo implícito no conceito apresentado no artigo 3º da Lei 6.938/1981. Assim, o conceito expresso na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente se mostra restritivamente de ordem físico-natural, enquanto que o contido na Resolução 306/2002, do Conama, é mais abrangente, englobando os aspectos social, político, cultural e urbano.

<sup>33</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03/02/06. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 4 jun 2013.

<sup>34</sup> COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida**. Belo Horizonte: Editora o Lutador, 2010, p. 63.

<sup>35</sup> O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>. Acesso em 18 jun 2013.

Dessa forma, é possível entender que o meio ambiente pode ser classificado em pelo menos quatro aspectos: a) natural; b) artificial; c) cultural; e d) do trabalho. O próprio Supremo Tribunal Federal já pacificou esse entendimento. Veja-se:

A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz o conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e meio ambiente laboral [...]<sup>36</sup>.

Na sistemática constitucional percebe-se efetiva tutela aos respectivos aspectos do meio ambiente. A proteção do meio ambiente natural vem expressa no artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII. Veja-se:

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

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

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

O meio ambiente artificial, na lição de Edis Milaré<sup>37</sup>, pode ser compreendido como típico e atípico:

Patrimônio Ambiental Artificial típico é o meio ambiente urbano com a sua configuração própria, destinado a constituir o habitat da espécie humana para propiciar a esta a realização de um modelo de organização social em conformidade

<sup>36</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03/02/06. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 4 jun 2013.

<sup>37</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 292.

com as suas necessidades de sobrevivência e qualidade de vida, dentro das clássicas funções da cidade.

Patrimônio Ambiental Artificial atípico é o acervo de realizações físicas e materiais construído pelo homem (indivíduo e sociedade), a fim de proporcionar às comunidades humanas recursos e meios para se desenvolverem e realizarem os seus objetivos sociais, econômicos, culturais e políticos. Nesse contexto são compreendidas as edificações, os equipamentos e outros acessórios relacionados com o bem estar dos indivíduos, das famílias e das comunidades.

De ver-se, portanto, que diz respeito à interação do homem com a natureza buscando criar espaço propício para seu habitat, desenvolvimento e relações. Apesar de parecer relacionar-se predominantemente ao meio urbano, compreende também todos os espaços rurais de que faz uso o ser humano para sua sobrevivência.

O meio ambiente artificial encontra guarida tanto no artigo acima referido como mais explicitamente nos artigos 5º, inciso XXIII, combinado com artigo 182, mormente §§ 2º e 4º; 21, inciso XX, todos da Constituição da República de 1988; e ainda na Lei 10.257/2001, especialmente artigos 1º e 2º e seus incisos<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Da Constituição: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...] § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. [...] § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Da Lei 10.257/2001: Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...] IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; VII –

O meio ambiente cultural, embora tenha relação direta com a perspectiva do meio ambiente artificial, tem alcançado valorização especial, possibilitando distinguir-se um do outro. Neste sentido é a compreensão do professor José Afonso da Silva<sup>39</sup>: “meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do Homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou”.

Sua tutela está prevista nos artigos 215 e 216 da Constituição da República de 1988<sup>40</sup>.

O conteúdo dos dispositivos citados manifesta uma proteção não somente do patrimônio cultural material, mas também imaterial, tratando-se de proteção em sentido amplo.

O meio ambiente do trabalho pode ser entendido, na concepção de Celso Antônio Pacheco Fiorillo<sup>41</sup>:

---

integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; [...] XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

<sup>39</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 21.

<sup>40</sup> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais. § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II produção, promoção e difusão de bens culturais; III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV democratização do acesso aos bens de cultura; V valorização da diversidade étnica e regional.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. § 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. § 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. § 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

[...] o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à sua saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.).

Desta forma, o bem jurídico tutelado é a saúde e a segurança do trabalhador no seu ambiente de trabalho. Esse elemento é apto a diferenciá-lo do meio ambiente artificial bem como da área do Direito do Trabalho como tal, vez que seu principal interesse está não na artificialidade do espaço e intervenções humanas, nem no campo das relações entre empregados e empregadores, criação ou aplicação de normas laborais, mas nas condições em que os trabalhadores realizam suas atividades no que tange à salubridade do ambiente, considerando-se aspectos, por exemplo, como ruído, calor, produtos químico-biológicos, entre outros.

Em função dessa proteção do trabalhador e melhora de suas condições ambientais de trabalho, surgiram as normas internacionais de segurança e saúde no ambiente de trabalho, as Convenções da Organização Internacional do Trabalho, normas internas contidas na Consolidação das Leis de Trabalho e normas regulamentares do Ministério do Trabalho e Emprego, entre outras.

Visão mais abrangente é apresentada por Morato Leite<sup>42</sup>, compreendendo o meio ambiente como macrobem e argumentando que o artigo 3º, I, da Lei 6.938/1981, “não apontou os elementos corpóreos que compõem o meio ambiente e, assim o fazendo, considerou-o um bem incorpóreo e imaterial”, configurando-se ainda como bem de uso comum do povo. A consequência dessa compreensão é elucidada pelo próprio professor Morato<sup>43</sup>:

Isso significa que o proprietário, seja ele público ou particular, não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, devido à previsão constitucional, considerando-o macrobem de todos. Adita-se, no que se refere à atividade privada, que a qualidade do meio ambiente deve ser considerada, pois o constituinte diz que a atividade econômica deverá observar, entre outros, o princípio da proteção ambiental, conforme estatui o art. 170, VI, da Constituição Federal.

---

<sup>41</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 24.

<sup>42</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 82.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 83.

Destarte sua característica de macrobem, não se deve olvidar de sua peculiaridade como microbem. Nesta acepção estão contidos os elementos que o compõem: florestas, rios, propriedades de valor paisagístico, recursos naturais de um modo geral. Nesse ínterim, pode ter regime privado ou público.

Como compreensão sintética do conceito de meio ambiente, vale destacar a concepção de Morato Leite<sup>44</sup> que o situa em sentido genérico e jurídico.

No primeiro sentido, o meio ambiente é um conceito interdependente que realça a interação homem-natureza, envolve um caráter interdisciplinar ou transdisciplinar e deve ser embasado em uma visão antropocêntrica alargada.

No segundo, o conceito jurídico é amplo, envolvendo elementos naturais, artificiais e culturais, é um macrobem unitário e integrado, bem incorpóreo e imaterial, podendo também ser entendido como microbem em suas manifestações especificamente naturais, mormente como recursos naturais; é bem de uso comum do povo, autônomo e de interesse público; por fim, é um direito fundamental que reclama, em sua defesa, a participação e responsabilidade compartilhada do Estado e da coletividade, podendo ser compreendido como intergeracional, intercomunitário e destinatário de uma efetiva política de solidariedade.

Na mesma direção segue Beatriz Souza Costa ao conceituar meio ambiente como “o conjunto de elementos naturais e artificiais partilhados com seres humanos e não humanos, necessários ao desenvolvimento e sobrevivência dessas espécies de forma harmônica e solidária”<sup>45</sup>.

No âmbito deste trabalho, levar-se-á em consideração a conceituação abrangente de meio ambiente entendendo-o como relação integrada dos diversos aspectos: natural – físico, cultural, artificial e laboral, pois é inegável que há estreita inter-relação entre tais aspectos e isso deve conduzir a uma visão de conjunto no intuito de maior e efetiva proteção ambiental, mormente propugnando uma relação integrativa do ser humano à natureza e a superação da visão antropocêntrica, econômico-utilitarista, altamente nociva ao meio ambiente e a todas as espécies de vida que o integram. Assim, para os fins dessa pesquisa, a melhor conceituação é a que caracteriza o meio ambiente jurídico, conforme delineado acima na esteira da lição do professor Morato Leite, bem como uma visão de conjunto de forma harmônica e solidária apontada por Beatriz Souza Costa.

É certo, porém, que só a devida conceituação do meio ambiente e sua manifestação como bem ambiental não são suficientes para levar a uma cultura de sua proteção, bem como

---

<sup>44</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Op. cit., p. 90.

<sup>45</sup> COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida**. Belo Horizonte: Editora o Lutador, 2010, p. 57.



da reparação dos danos a ele causados. É necessária a busca de uma principiologia capaz de nortear os comportamento e ações com relação ao meio ambiente e seus recursos naturais.

### 3.2 Uma principiologia de caráter ambiental

Mukai<sup>46</sup> aponta que as regras jurídicas aplicáveis ao Direito Ambiental “são em sua maioria de natureza pública, mais precisamente, manifestações do exercício do poder de polícia do Estado”. Essa noção aponta para uma perspectiva mais abrangente de que o Estado deve assegurar a garantia dos direitos fundamentais, dentre eles, o meio ambiente, indo além do âmbito do poder de polícia, pois tão importante quanto fiscalizar é construir políticas públicas em função de concretizar o comando constitucional de preservação e defesa ambientais. Sem dúvida, conforme Mukai, há incidência dos princípios de Direito Público e de Direito Administrativo<sup>47</sup>, mas o regime de Direito ambiental não se fundamenta restritamente no poder de polícia. Nesse ínterim, destaca lição de Alberto Ramom Real, para quem: “tais princípios foram, pura e simplesmente, afirmados como aplicáveis, mesmo na ausência de textos... passando daí a doutrina a reconhecer o caráter de regra de direito aos princípios gerais, e, em consequência, a admitir que sua violação é determinante de nulidade”<sup>48</sup>.

Mukai<sup>49</sup> relaciona os seguintes princípios de Direito Público: a) primazia do interesse público, pelo qual a existência do Estado se justifica como provedor das condições vitais da comunidade; b) legalidade administrativa, pelo qual o agente público só age quando autorizado por lei; c) igualdade dos cidadãos, tratando de igualdade material e formal; d) liberdade do cidadão, no sentido de não ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei e mediante devido e regular processo legal; e) proporcionalidade dos meios, verdadeiro fundamento para o exercício do poder de polícia do Estado, devendo-se respeitar os limites do necessário para a consecução do fim pretendido.

---

<sup>46</sup> MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 8. ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 51.

<sup>47</sup> Importante frisar, na percepção deste trabalho, a relação de complementaridade das noções de Direito Público e Direito Administrativo, vez que ambos têm como finalidade a busca e a preservação dos direitos de interesse coletivo, especialmente no que se refere à temática ambiental. Assim, compreende-se a visão de Mukai não como dicotômica, mas de integração.

<sup>48</sup> MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 8. ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 51.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 52.

Quanto aos princípios de Direito Administrativo, destaca Mukai<sup>50</sup>: a) indisponibilidade do interesse público; b) especialidade administrativa, que se refere ao tema da competência, cuja ausência gera nulidade do ato; c) poder-dever do administrador público, corolário do princípio da primazia do interesse público; d) finalidade administrativa, relação direta com o princípio da legalidade, pelo qual toda a atividade estatal deve se dirigir ao atendimento de interesse público qualificado ou previsto em lei; e) impessoalidade; f) moralidade pública; g) publicidade.

Mukai aborda ainda os princípios constitucionais da ordem econômica e a proteção do meio ambiente, tecendo uma importante reflexão acerca da possibilidade de conflito entre tais princípios, o que denota a necessidade de se fazer a chamada ponderação de interesses, pois se deve levar em conta que a atual Constituição da República estabeleceu uma democracia econômica e social e, por isso, os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, de ordem econômica, “não mais são princípios hierarquicamente superiores (como eram no Estado liberal) aos demais, podendo ser restringidos para que tais liberdades sejam exercidas em conformidade com o interesse social”<sup>51</sup>.

É o que ocorre com os princípios de Direito Ambiental quando em concorrência com os da ordem econômica. Neste sentido, se destaca o papel do Poder Público na elaboração e efetivação de políticas socioeconômicas e ambientais que conduzam à evolução para uma sociedade democrática, no sentido de se chegar a uma verdadeira “justiça constitucional nas vestes de uma justiça social”<sup>52</sup>, como destaca da lição de José Joaquim Gomes Canotilho.

Assim, em função do princípio constitucional maior, o da democracia econômica e social, deve-se buscar a compatibilização de todos os demais, mormente os do artigo 170 da Constituição da República do Brasil. E isso só é possível pela “obrigação de ‘ponderação’ dos interesses contrapostos”<sup>53</sup>. É justamente nesse contexto que se dá a necessidade de compatibilização dos princípios do desenvolvimento sustentável com o da proteção integral do meio ambiente. Nesse aspecto, leciona Mukai<sup>54</sup>:

A Constituição, ao contemplar no mesmo plano os princípios da livre concorrência e da defesa do meio ambiente, não admite que este último seja colocado de lado com privilégio do primeiro.

---

<sup>50</sup> MUKAI, Toshio. Op. cit., 52.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>52</sup> *idem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>54</sup> *idem*.

Há de se compatibilizar, sempre e a todo o custo, os dois princípios. E, em caso de conflito real, há de se efetuar uma *ponderação de interesses* para que não haja o sacrifício total de um ou de outro.

Tudo isso em vista de não se aniquilar as atividades econômicas e nem causar danos ambientais. Desta forma não se pode invocar a proteção da propriedade privada ou a livre concorrência, por exemplo, quando estas violarem os direitos socioambientais. Afirmar Mukai<sup>55</sup>: “a invocação do direito de propriedade e da livre concorrência, em face e em contraposição à de defesa do meio ambiente, será inconstitucional”. E no mesmo diapasão destaca lição de Nagib Slaibi Filho que assevera: “O meio ambiente é considerado bem de uso comum do povo, o que exclui [o meio ambiente] do rol dos bens que possam ser utilizados economicamente de forma privada [...]”<sup>56</sup>.

No que se refere aos princípios fundamentais de Direito Ambiental, citando doutrina alemã e artigo 3º da Lei de Bases do Ambiente portuguesa, destaca “que o Direito do Ambiente é caracterizado por três princípios fundamentais: o princípio da prevenção (‘vorsorgeprinzip’), o princípio do poluidor-pagador ou princípio da responsabilização (‘verurscherprinzip’) e o princípio da cooperação ou da participação (‘kooperationsprinzip’)”<sup>57</sup>.

Como caracterização do primeiro, Mukai<sup>58</sup> destaca doutrina compreendendo-o como um quadro orientador de qualquer política moderna do ambiente, devendo-se dar prioridade às medidas que evitem os atentados ambientais, buscando-se antecipar, reduzir ou eliminar as causas de forma prioritária e evitando a necessidade de correção dos efeitos de atividades e danos ambientais. De ver-se que, numa perspectiva atual, o princípio da precaução é de suma importância e sua aplicação de extrema urgência. Trata-se de princípio fundamentador da responsabilidade do Estado, considerando-se que a atitude predominante deve ser de proatividade para que se possa garantir eficazmente a salvaguarda do meio ambiente. A precaução, assim, ao mesmo tempo que se apresenta como uma noção de avaliação estratégico-ambiental, vai além, pois supera uma mera concepção de análise custo-benefício, levando em consideração a essencialidade do bem, a abrangência e a repercussão de sua efetiva proteção. A visão precaucionista permite enxergar o bem ambiental para além da sua instrumentalidade e valor exploratório, tendo em vista o seu sentido vital para todas as

---

<sup>55</sup> MUKAI, Toshio. Op. cit., p. 59.

<sup>56</sup> *Idem*.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 61.

espécies, o que permite ampliar as concepções políticas, econômicas e administrativas em matéria ambiental.

Chama a atenção para o fato de que na legislação brasileira esse princípio encontra-se implícito no texto do artigo 2º da Lei 6.938/1981 quando expressa os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente: preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, atendendo-se aos seguintes princípios, dentre outros: a) ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando que o meio ambiente deve ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista seu uso coletivo; b) proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; c) proteção de áreas ameaçadas de degradação.

Quanto ao princípio do poluidor-pagador ou da responsabilização, destaca lição de Fernando Alves Correia, para quem o referido princípio “indica, desde logo, que o poluidor é obrigado a corrigir ou recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes, não lhe sendo permitido continuar a ação poluente”<sup>59</sup>. Chama a atenção para o fato de que uma das consequências principais desse princípio é a responsabilidade civil objetiva do poluidor constante do artigo 41 da Lei de Bases do Ambiente de Portugal.

No Direito Pátrio, tal princípio vem contemplado no inciso VII do artigo 4º da Lei 6.938/1981, visando “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Como referido acima, a responsabilidade objetiva, consequência direta desse princípio, vem expressa no artigo 14, § 1º da mesma lei: “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 princípio da cooperação, conforme Mukai<sup>60</sup>, refletindo sobre doutrina e legislação portuguesas a partir de lição de Fernando Alves Correia, expressa a necessária relação entre Estado e sociedade, por meio da participação dos seus mais variados grupos sociais, no intuito comum de atuar em defesa do meio ambiente, tanto no que se refere à elaboração quanto à execução de políticas ambientais. É o que está contido no artigo 3º, “c”, e 41, “i”, da Lei de Bases do Ambiente nº 11/87, de Portugal.

No Brasil, tal princípio é encontrado no artigo 225 da Constituição da República, quando dispõe que é dever do Poder Público e da Coletividade defender o meio ambiente e

---

<sup>59</sup> MUKAI, Toshio. Op. cit., p. 61.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 62.

preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Mukai destaca ainda as disposições constitucionais que tornam explícito o princípio em comento nos âmbitos federal, estadual e municipal:

Art. 61, §2º: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Art. 27, § 4º: A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; (Renumerado do inciso XI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

Chama atenção ainda que, em geral, as Constituições estaduais e Leis Orgânicas contemplam o referido princípio. E conclui:

Mesmo em nível federal e mesmo que as Constituições estaduais e Leis Orgânicas não dispuserem sobre o assunto, será de rigor a observância do princípio em matéria ambiental, posto que se trata de princípio fundamental do Direito Ambiental e porque os princípios de Direito Público são cogentes à Administração Pública independentemente de texto expresso em lei.

Patrícia Faga Iglecias Lemos<sup>61</sup> entende que os princípios da prevenção, poluidor-pagador e cooperação retrocitados, bem como os do desenvolvimento sustentável e da precaução têm o condão de medidas preventivo-protetivas. E acrescenta a este rol o Estudo prévio de impacto ambiental e a função socioambiental da propriedade. Destaca a autora que o caminho da preservação de defesa passa pela educação ambiental, não sendo fruto apenas da intervenção pública e tampouco da normatização como tal. Daí que o melhor é prevenir, pois o dano ambiental mostra-se, em inúmeras circunstâncias, de difícil reparação.

Nesse sentido o princípio do poluidor tem papel importante, pois o agente poluidor deve arcar com as despesas de prevenção, reparação e repressão. Destaca o papel da prevenção como busca prioritária de medidas que evitem o nascimento de atentados

---

<sup>61</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 151-177.

ambientais, bem como de equilíbrio entre interesses conflitantes como é o caso do desenvolvimento econômico e da proteção ambiental.

Patrícia Faga<sup>62</sup> dá ênfase à busca do desenvolvimento sustentável destacando, na esteira da professora Cristiane Derani, com base no Direito alemão, que se deve priorizar:

A norma para utilização da melhor tecnologia independentemente do estado concreto do bem ambiental a ser protegido, a norma que impede maior poluição do ambiente do que a já eventualmente existente (*verchlechterung der Umweltqualität*) e o princípio da precaução, segundo o qual o Estado também deve atuar com proibições e restrições, mesmo quando o potencial danoso de um determinado material ainda não estiver provado.

Frisa ainda Patrícia Faga<sup>63</sup> que o desenvolvimento, seja econômico, social, cultural e político, é inalienável direito humano. Contudo, tal compreensão não justifica o uso irracional dos recursos ambientais para a sua efetivação. Afirma a autora:

O princípio do desenvolvimento sustentável deve ser entendido em consonância com os demais princípios de proteção ambiental. O bem que propicia o desenvolvimento econômico, social, cultural, político é o mesmo que importa para a manutenção da sadia qualidade de vida. Por isso, não tem sentido que o desenvolvimento se dê de forma desordenada e cause dano ao meio ambiente.

Assim, tal desenvolvimento deve levar em consideração as necessidades do presente, mas sem privar as gerações futuras de também satisfazer suas necessidades. Entra em discussão outro princípio não menos importante no âmbito ambiental: o princípio da solidariedade intergeracional, o qual traz em seu bojo a responsabilidade de preservação em vista do futuro. Nesse ínterim, pode-se deparar com a intrigante pergunta: há de fato essa responsabilidade? Onde se esteia?

De forma imediata a resposta se encontra na nova ordem constitucional brasileira, na previsão do artigo 225. De forma mediata, pode-se lançar mão das pertinentes e instigantes lições de Hans Jonas, o qual ressalta a necessidade de atenção profunda no sentido de perceber que para descobrir o que realmente se valoriza deve-se consultar “o nosso medo antes do nosso desejo”<sup>64</sup>.

Dentro dessa perspectiva de perceber o *malum* que se apresenta no mundo, como um causador do medo, torna-se necessária, como um dever ético, uma projeção do futuro, no sentido de se “mobilizar o sentimento” para se “deixar afetar pela salvação ou pela desgraça

<sup>62</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. Op. cit., p. 152.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>64</sup> JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade – Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Rio de Janeiro: Contraponto : PUC-Rio, 2006. Reimpressão 2011, p. 71.

(ainda que só imaginada) das gerações vindouras é o segundo dever ‘introdutório’ da ética almejada, após o primeiro, que é o de, acima de tudo, produzir tal pensamento”<sup>65</sup>.

Assevera Hans Jonas que, diante da incerteza do conhecimento científico acerca do futuro, nada “impede a projeção de efeitos finais prováveis ou apenas possíveis. E o mero saber sobre possibilidades, certamente insuficiente para previsões, é suficiente para os fins da casuística heurística posta a serviço da doutrina ética dos princípios”<sup>66</sup> e, pode-se completar, para uma pertinente reflexão acerca da efetivação do princípio da responsabilidade tanto para com as gerações do presente como do futuro.

Frisa ainda Jonas que “nos casos que realmente importam, a ordem de grandeza dos efeitos distantes indesejados é de tal maneira superior à dos efeitos próximos desejados, que tal fato deve compensar muitas diferenças nos graus de certeza”<sup>67</sup>. E assim, pode-se colher de suas lições a convicção de que, se não for dada a devida atenção requerida para as situações, sob argumento de que há tempo para modificações, correções de rota e de reparação de danos, corre-se o risco de que “todas as eventuais intuições obtidas pela casuística não serão aplicadas no devido tempo, em função da natureza inconclusiva dos seus prognósticos, fazendo com que os mais belos princípios permaneçam ociosos, até que seja talvez tarde demais”<sup>68</sup>.

Importante destacar que para Hans Jonas a incerteza não é elemento paralisante, sinônimo de inércia diante do desconhecimento do futuro, mas deve “funcionar como uma prescrição prática. Essa prescrição afirmaria, *grosso modo*, que é necessário dar mais ouvidos à profecia da desgraça do que à profecia da salvação”<sup>69</sup>.

Isso não deve ser visto como visão dogmatista, fatalista e pessimista, mas como uma realidade que se põe claramente diante dos olhos de todos. No entanto, é preciso ter coragem de querer vê-la e agir para precaver, prevenir e reparar, quando necessário, os efeitos danosos. O meio ambiente está profundamente ameaçado e não se deve pagar pra ver as consequências. Elas, apesar de se alegar que não há certezas científicas quanto ao futuro do planeta, podem ser vislumbradas quando se olha para a natureza e inclusive para o próprio ser humano. É inegável que o planeta demonstra sinais de fadiga e esgotamento de inúmeros recursos e não é mais plausível acreditar que haverá futuramente formas de solucionar os

---

<sup>65</sup> JONAS, Hans. Op. cit., p. 72.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>67</sup> *Idem*.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 75

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 77.

problemas por meio de tecnologias ou que a própria natureza tem alto poder de regeneração e recomposição de seus recursos.

Isso seria irracional e mesmo uma irresponsabilidade da humanidade perante o mundo e, mormente, perante si mesma. Seria demasiada ingenuidade e mesmo uma espécie de “complexo do Barão de Münchhausen” acreditar que se pode salvar do poço de areia movediça, em que se encontra o planeta e o meio ambiente, puxando-se pelos próprios cabelos.

Pode-se constatar que há contradição intrínseca à própria tecnociência no sentido de seu posicionamento em relação à natureza, pois ela se propõe abordar a natureza numa relação sujeito-objeto, na qual a natureza está para a tecnociência exatamente como está o camundongo para a experimentação intervencionista, sujeito a inúmeras consequências. O paradoxo se mostra da seguinte forma: essa mesma tecnociência, através de uma razão instrumental, utilitarista, que torna a natureza seu objeto de manipulação, por vezes, inescrupulosa, é a mesma que se propõe salvá-la.

Assim, Jonas assevera, em tom de convocação para uma nova postura ética e principiológica do ser humano, em relação ao mundo e a si mesmo: “a humanidade não tem direito ao suicídio”<sup>70</sup>. É dizer: há um dever de existência, uma verdadeira onto-deontologia intrínseca à humanidade. E só será possível que ela se realize na medida em que se escolher salvar a vida *do* e *no* planeta. Essa responsabilidade é condição de possibilidade de preservação da própria espécie bem como de todas as outras, salvaguardando-se o “futuro comum” de toda a existência universal, numa perspectiva de integração holística de tudo e de todos no todo – universo – em constante e dinâmica expansão.

Para concluir esse tópico, frise-se o entendimento de Antonio Herman Benjamim<sup>71</sup>, tratando da relação entre o princípio da responsabilização e o de responsabilidade de longa duração (equidade intergeracional):

O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados – as gerações futuras – carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome. Décadas de uso ilícito da propriedade rural não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas veladas pelo legislador, sobretudo no âmbito de direitos indisponíveis, que a todos aproveita, inclusive às gerações futuras, como é o caso da proteção do meio ambiente.

---

<sup>70</sup> JONAS, Hans. Op. cit., p. 85.

<sup>71</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 948.921/SP. Rel. Min. Herman Benjamim, j. 23.10.2007, DJe 11.11.2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 31 mar 2013.



Portanto, é mais que urgente e necessária uma nova postura ética que tenha como marco referencial o princípio da responsabilidade, eixo aglutinador de todos os demais princípios ambientais, pois de nada adiantaria uma enorme gama de princípios se não houver a construção no espírito humano, mormente no âmbito público-administrativo, do senso de responsabilidade, primordial para a salvaguarda da vida e do planeta.

É, sem dúvida, essa postura ético-responsável, desenvolvida e efetivada, nos âmbitos privado e público, que poderá representar uma mudança de paradigma no que se refere à relação entre ser humano e natureza.

Destaca-se ainda que a noção de responsabilidade aqui delineada tem um condão preventivo-precaucional, numa tentativa de, pedagogicamente, evitar a ocorrência do dano, podendo-se vislumbrar, inclusive uma possível superação da responsabilização baseada no viés predominantemente reparativo. De ver-se, portanto, que se deve buscar adotar uma política *ex ante* dano.

#### 4 O PODER PÚBLICO E A COLETIVIDADE: UM CONCERTO NECESSÁRIO PARA SALVAGUARDAR O MEIO AMBIENTE

Sobeja razão para se elogiar a opção do legislador constitucional em elevar o meio ambiente à categoria de Direito fundamental, através do artigo 225 da Constituição da República. Nesse dispositivo, além de profundo avanço na proteção ambiental, foi selada, de forma solene, a união solidária, necessária e utopicamente indissolúvel entre a sociedade e o Estado, a coletividade e o poder público, como portadores do dever de defender e preservar o meio ambiente em vista das presentes e futuras gerações.

A evolução do Estado até o Estado Social Democrático de Direito e, em sua mais recente possibilidade, Estado de Direito Ambiental, demonstra que não pode mais haver qualquer espécie de visão sectária entre a sociedade e o poder público. Como aponta Leonardo Boff<sup>72</sup>, todos estão a bordo da mesma, única e grande nave espacial azul-branca, chamada Planeta Terra a circular pelo imenso universo. Cabe a todos pilotar cuidadosa e responsabilmente para não deixar que ela saia de seu curso, perca o rumo e o equilíbrio, bem como esgote todos os seus recursos e condições de sobrevivência, fazendo perecer a todos. Afirma ainda o autor: “devemos nos autoeducar para convivermos pacificamente dentro dela com uma ética da austeridade compartilhada, com um consumo solidário e com um sentido de corresponsabilidade coletiva pelo futuro da humanidade e da terra”.<sup>73</sup>

Cada parte tem seu papel, em tese, bastante claro: o Estado como garantidor da tutela dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, buscando uma transformação econômico-social, a fim de se garantir também a democracia, a igualdade e a solidariedade; a sociedade como participante do processo de tomada de decisões e gestão, exercendo, pró-ativamente, sua cidadania no cumprimento de seu papel consciente e crítico de atuante guardião, fiscal, agente ético. É, por certo, óbvio que tal papel passa também por nova forma de comportamento em relação à utilização de novos recursos naturais, produção e consumo moderados.

No âmbito ambiental, quando se analisa com mais profundidade os papéis do Estado e da coletividade, percebe-se que os mesmos não são exercidos a contento. A coletividade, muitas vezes encontra-se alienada, completamente enfeitiçada pela sedutora razão consumista e tecnicista que não se cansa de produzir bens de consumo cada vez mais efêmeros e

---

<sup>72</sup> BOFF, Leonardo. **Ética e Ecoespiritualidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 8.

<sup>73</sup> *Idem*.

atraentes. A coletividade torna-se escrava das necessidades criadas como meios, obviamente que ilusórios, de encontrar a felicidade. O Estado se furta ao seu compromisso de agir política, social, jurídica e culturalmente, no intuito de efetivar a proteção, por meio da prevenção, do meio ambiente e seus recursos. Por quê? Estaria o Estado isento de responder pelas suas ações ou omissões que acabam por ocasionar algum tipo de dano ao meio ambiente e, portanto, à sociedade? Se não, qual a forma de responsabilidade cabível?

Luciana Stocco Betiol<sup>74</sup> tece importante e inspiradora reflexão no que tange ao poder estatal e o de controle social difuso – dos cidadãos – para atividades da administração e mesmo de particulares que de alguma forma gerem dano socioambiental:

Esse duplo controle está expresso no *caput* do art. 225 da Constituição Federal, que impõe uma indissolubilidade do vínculo Estado-sociedade civil, em verdadeira noção de solidariedade na proteção do meio ambiente, proteção que não se limita ao aspecto penal e administrativo. Vai além, alcançando a reparação por danos no que se convencionou chamar de tríplice proteção ao meio ambiente.

Betiol<sup>75</sup> pontua ainda que “a Constituição expressamente determina a conjugação de todos os instrumentos legais na proteção ao meio ambiente, tendo instituído o sistema de solidariedade entre sociedade e Poder Público”. Sendo assim, tanto de forma privada, através da aplicação da responsabilidade civil, seja ela subjetiva, objetiva e com fundamento no risco, como de forma coletiva, administrativa e penalmente, deve o meio ambiente ser protegido e reparado.

No entanto, é importante frisar que o instituto da responsabilidade civil necessitou de considerável avanço para responder adequadamente ao contexto dos problemas ambientais, vez que um de seus pressupostos, a teoria da culpa, vinculada à ilicitude da ação ou atividade, mostrou-se insuficiente. Tal insuficiência dizia respeito a dois aspectos essenciais na configuração da responsabilidade civil subjetiva, a saber, a dificuldade na comprovação da culpa do agente causador e a existência das chamadas excludentes de responsabilidade.

Assim, desenvolveu-se a teoria da responsabilidade objetiva, alargando-se a abrangência do instituto da responsabilidade civil, abarcando os elementos da responsabilidade extracontratual, extrapatrimonial, superando o âmbito das relações privadas, sendo, portanto, aplicada, mormente, ao Estado. Então, foi superado o elemento da ilicitude, em sentido estrito da conduta, considerando-se que ações ou atividades lícitas também podem

---

<sup>74</sup> BETIOL, Luciana Stocco. **Responsabilidade Civil e Proteção ao Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 110.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 111.

ser fontes de danos. Nesse âmbito, a responsabilização deixou de ser fundamentada única e exclusivamente na culpa, na ilicitude da conduta, e passou a considerar o risco como seu elemento configurador.

Cita-se, nesse sentido, o posicionamento de Morato Leite <sup>76</sup>: “[...] o requisito da culpa restringe a medida jurisdicional reparatória ambiental, posto que grande parte das condutas lesivas ao meio ambiente são lícitas, isto é, contam, por exemplo, com autorização ou licença administrativa e exclui a responsabilidade do agente”.

Nesse ínterim, há que se enfatizar a extrema relevância da inserção, no Código Civil de 2002, das teorias da responsabilidade objetiva e do risco, o que veio a facilitar sobremaneira o processo de responsabilização ao superar a elemento da culpa, possibilitando a responsabilização sobre atividades lícitas portadoras de risco de danos.

#### 4.1 Responsabilidade Administrativa e Ambiental

Como se pode perceber do exposto acima e conforme Milaré<sup>77</sup>, o Meio Ambiente, reconhecido no artigo 225 da Constituição da República de 1988 como direito fundamental, convoca, em sua defesa, à corresponsabilidade, todos os cidadãos e o Poder Público. Elevou-se tanto a sua importância que a Constituição lhe reservou o capítulo VI, dentro do título da ordem social<sup>78</sup>. O referido dispositivo é claro em afirmar que os danos causados ao Meio Ambiente repercutem nas esferas civil, penal e administrativa.

<sup>76</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 127.

<sup>77</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 876.

<sup>78</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o

Na esteira dessa evolução legislativa do direito ao meio ambiente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, que mesmo antes da Constituição da República, pela Lei 6.938/1981, em seu artigo 14, § 1º<sup>79</sup>, já dispunha da previsão da responsabilidade objetiva do dever de reparar os danos, vieram se somar a Lei 9.605/1998 e o Decreto 6.514/2008, dispondo sobre sanções penais e administrativas por atos lesivos ao meio ambiente, com o escopo de dar efetividade à Lei 6.938/1981 no que se refere às responsabilidades penal e administrativa.

## 4.2 O conceito de responsabilidade administrativa

---

emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. § 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

<sup>79</sup> 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: I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios. II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público; III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; IV - à suspensão de sua atividade. § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. § 2º - No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias previstas neste artigo. § 3º - Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprindo resolução do CONAMA. § 4º Nos casos de poluição provocada pelo derramamento ou lançamento de detritos ou óleo em águas brasileiras, por embarcações e terminais marítimos ou fluviais, prevalecerá o disposto na Lei nº 5.357, de 17 de novembro de 1967. (Revogado pela Lei nº 9.966, de 2000) § 5º A execução das garantias exigidas do poluidor não impede a aplicação das obrigações de indenização e reparação de danos previstas no § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Quanto ao conceito de responsabilidade administrativa, Helita Barreira Custódio<sup>80</sup> afirma:

Trata-se da responsabilidade que tem como fato gerador a transgressão, resultante de ação ou omissão, a um dever jurídico-administrativo, constitucional e legalmente imposto, no âmbito da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tanto de seus dirigentes, dos servidores públicos em geral (civis e militares, incluídos os profissionais das diversas categorias), dos agentes em geral, no desempenho das respectivas atribuições vinculadas à própria Administração Pública ao bem-estar da coletividade, como das pessoas físicas ou jurídicas em geral perante a Administração, ação ou omissão esta contrária ao interesse público e suscetível de sanção administrativa aplicável, mediante regular processo administrativo, por autoridade administrativa competente.

Segue a autora:

Toda a violação a qualquer dos princípios do artigo 37, da Constituição da República, quais sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e outros dispersos, implícitos no texto constitucional como princípios da lealdade, boa-fé, razoabilidade, proporcionalidade, probidade, constitui “fato gerador da responsabilidade administrativa, aplicável tanto às pessoas físicas como às pessoas jurídicas (de direito público ou de direito privado) infratoras”<sup>81</sup>

A Administração atua, como se pode perceber, norteadada por princípios fundamentais dispostos na Constituição da República de 1988, bem como investida de poderes inerentes e necessários ao desempenho de sua função. Tais são: poder de polícia, disciplinar e a competência, que não seria propriamente um poder, mas uma forma de organização e distribuição do poder administrativo com as devidas atribuições e limites de exercício do poder estatal.

Registra-se, sucintamente, quanto ao poder disciplinar, a lição de Helita Barreira Custódio<sup>82</sup>: “qualquer irregular conduta ativa ou omissiva, definida como conduta ilícita administrativa violadora do dever funcional, constitui fato gerador da responsabilidade disciplinar”; e quanto à competência, a lição de Milaré<sup>83</sup>, com base na leitura do artigo 225 da Constituição da República de 1988 e sua expressão *Poder Público*, que o poder de polícia ambiental pode ser exercido cumulativamente por todos os entes, bem como do disposto nos

<sup>80</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente**. Campinas/SP: Millennium, 2006, p.135.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 143.

<sup>83</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 881.

artigos 23 e 24, mormente inciso VI de ambos, e artigo 30, II, todos da Constituição da República.

Recorde-se ainda que a Lei 6.938/1981, quando criou o SISNAMA<sup>84</sup> e CONAMA<sup>85</sup>, já havia integrado os municípios para controle e fiscalização na esfera local e ainda dotado o município de “competência” para elaboração de normas supletivas e complementares.

O poder de polícia está legalmente conceituado no artigo 78 do Código Tributário Nacional. Veja-se:

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 ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28.12.1966)

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.

Trata-se de uma prerrogativa da Administração Pública, que no intuito de defender os interesses da coletividade, tem legitimada sua intervenção na esfera jurídica privada, devendo, no entanto, observar os princípios da legalidade e anterioridade. Assim, o poder de polícia ambiental decorre lógica e diretamente da competência para o exercício da tutela administrativa do ambiente, sendo dotado dos atributos da discricionariedade, da autoexecutoriedade e da coercibilidade.

Importante conceituação desse poder de polícia ambiental é apresentada pelo professor Paulo Affonso Leme Machado<sup>86</sup>:

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação

---

<sup>84</sup> O Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>. Acesso em 18 jun 2013.

<sup>85</sup> O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>. Acesso em 18 jun 2013.

<sup>86</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 318.

dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/missão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

De ver-se que o exercício dessa prerrogativa é fundamental para a prevenção, bem como para a repressão de condutas lesivas ao meio ambiente, tendo em vista a manutenção da qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico, em função do patrimônio ambiental, de interesse público, e do desenvolvimento sustentável, de interesse coletivo.

O exercício desse poder se faz predominantemente pela fiscalização, buscando-se implementar mormente medidas de correção e inspeção. Também se refere aos processos de licenciamento e autorizações, pois é ele instrumento hábil para impor condicionantes ao desenvolvimento de práticas, atos e atividades que interfiram no meio ambiente. É relevante perceber, conforme Milaré, o caráter pedagógico que o exercício desse poder deve ter em conta no que respeita às situações concretas<sup>87</sup>.

Conforme previsão do §3º do artigo 70, da Lei 9.605/1998, a omissão no exercício deste poder pode configurar infração administrativa e, nos termos do artigo 11, II, da Lei 8.429/1992, a corresponsabilidade e, até mesmo, a perda do cargo.

Ainda no aspecto da competência, verifica-se, conforme Milaré<sup>88</sup>, os Estados, Distrito Federal e Municípios podem definir infrações administrativas e suas respectivas penalidades, não podendo, entretanto, definir crimes e penas, cuja competência é exclusiva da União.

### 4.3 Configuração das infrações administrativas

A caracterização das infrações administrativas deve obedecer ao princípio da legalidade, contudo, não implicando o rigor da exigência de que as condutas infracionais sejam todas previamente tipificadas, bastando a violação de preceito inserto em lei ou em normas regulamentares, desde que em lei já exista a previsão ou delegação para que a administração defina as hipóteses em que ocorrerá a infração.

---

<sup>87</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 880.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 897.



A partir dessa definição, portanto, pode-se configurar o ato como ilícito, para que incidam sobre o caso as sanções prescritas. Estas, sim, em texto legal formal, vez que não é possível, na lei, relacionar todas as situações passíveis de sanção. Entretanto, não se admite que uma simples portaria ou resolução crie uma figura infracional e imponha multa.

Leve-se em consideração, neste contexto, a técnica legislativa da “cláusula geral”, caracterizando-se o tipo infracional aberto, de caráter mais geral, possibilitando ao agente administrativo agir com maior discricionariedade ao buscar a subsunção do caso concreto na tipificação legal adotada.

É o caso, por exemplo, da definição de infração administrativa dada pelo artigo 70, caput, da Lei 9.605/1998: “considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”, o que pode ser tido como norma infracional em branco, sendo suficiente, portanto, para satisfazer a exigência de configuração da conduta infracional. De acordo com o referido artigo, “não se exige a tipificação das infrações administrativas, que se concretizam pela só violação ao ordenamento jurídico-ambiental”<sup>89</sup>.

Mais uma vez, frise-se, que “na esfera administrativa, porém, a infração é caracterizada não pela ocorrência de um dano, mas pela inobservância de regras jurídicas, de que podem ou não resultar consequências prejudiciais ao ambiente”<sup>90</sup>. Assim, elas “podem ou não vir tipificadas na legislação, havendo situações em que – para a imposição da sanção administrativa – expressamente se prevê um resultado danoso e casos outros que se presume o perigo de dano”<sup>91</sup>.

No entanto, em âmbito ambiental, ver-se-á adiante, no item 5.3.2, que para a teoria do escopo da norma violada, o tão só descumprimento da regra é suficiente para configurar dano ambiental, ensejando a noção denexo causal jurídico.

#### 4.3.1 *Infrações e sanções*

A título ilustrativo, limita-se esse item a apresentar, de forma sintética, no que tange às infrações, as subseções constantes nos artigos 24 a 93, do Dec. 6.514/2008, quais sejam:

---

<sup>89</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 896.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 895.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 896.

Subseção I – infrações contra a fauna (artigos 24 - 42); Subseção II – infrações contra a flora (artigos 43-60); Subseção III – infrações relativas à poluição e outras infrações ambientais (artigos 61-71); Subseção IV – infrações contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural (artigos 72-75); Subseção V – infrações administrativas contra a administração ambiental (artigos 76-83); Subseção VI – infrações cometidas exclusivamente em unidades de conservação (artigos 84-93);

No que se refere às sanções, dispõem os artigos 72 da Lei 9.605/98 e 3º do Dec. 6.514/2008: I – advertência; II – multa simples; III – multa diária; IV – apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos, objetos da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; V – destruição ou inutilização do produto; VI – suspensão de venda e fabricação do produto; VII – embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; VIII – demolição da obra; IX – suspensão parcial ou total das atividades; X – restrição de direitos.

Ao se analisar os dispositivos referidos, verifica-se que a legislação é pertinente, no entanto, sua aplicação é que às vezes padece da falta de efetividade, pois é notória a falta de estrutura, fiscalização ostensiva, apuração de infrações e aplicação das devidas sanções, o que compromete demasiadamente a prevenção, proteção, responsabilização e reparação ambientais. A situação parece se agravar ainda mais quando se refere a infrações que envolvem ou dizem respeito ao comportamento e atividades do próprio Poder Público, que podem, direta ou indiretamente, afetar o meio ambiente em suas diversas nuances natural, cultural, artificial e mesmo laboral.

Assim, no que tange à omissão no exercício de fiscalização, deve-se perquirir, em qualquer das esferas, a respeito da lisura nos processos de licenciamentos, autorizações, concessões e até mesmo de licitações, sobretudo, quanto se tratar de empreendimentos, participação do ente público em atividades relacionadas ao meio ambiente ou atividade a cargo do próprio ente público como construção de rodovias, hidrelétricas, licitações para aquisição de produtos sem observância de procedimentos ambientalmente corretos. Deve-se buscar e efetivar o conceito de corresponsabilidade ou responsabilidade compartilhada, levando-se em conta o princípio da solidariedade.

Tal conceito, apesar da relevância que tem apresentado como uma nova visão no âmbito da gestão ambiental, sobretudo, com a edição da Lei 12.305/2010, não será tratada neste trabalho, considerando os limites do mesmo.

#### 4.4 A responsabilidade administrativa ambiental

Leciona Helita Barreira Custódio<sup>92</sup> que:

A violação de qualquer dever do poder de polícia ambiental ou do poder disciplinar ambiental, considerada lesiva ao meio ambiente, constitui fonte de responsabilidade administrativa ambiental, sujeitando os infratores, pessoas físicas e jurídicas, de direito público e de direito privado, às sanções administrativas ambientais derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, sem prejuízo das sanções civis e penais, dependendo das circunstâncias de cada caso concreto (CF, art. 225, § 3º, c/c arts. 5º, XXXV, 21, XXIII, d – EC n. 49/2006, 216, § 4º; Lei n. 6.938, de 31-8-81, arts. 14 e § 1º, 15, §§ 1º e 2º; Lei n. 9.605, de 12-2-98, arts. 29 a 69, 70 a 76; Lei n. 7.347, de 24-7-85), na forma das respectivas leis civis e penais.

Na lição de Milaré<sup>93</sup>, além de consagrar o dever do poluidor de reparar o dano, o legislador fixou ainda, além de instrumentos preventivos (estabelecimento de padrões, avaliação de impactos e licenciamento), as “penalidades disciplinares ou compensatórias”, mormente repressivas. Assim, as responsabilidades administrativa e penal são instrumentos sancionatórios, o que as diferencia da responsabilidade civil.

A importância dessas responsabilidades está no fato de que “não dependem da configuração de um prejuízo, podendo coibir condutas que apresentem mera potencialidade de dano ou mesmo de risco de agressão aos recursos ambientais”<sup>94</sup>. Dessa forma, a investigação de supostas infrações e a aplicação de sanções administrativas estão entre as mais importantes expressões do poder de polícia administrativa.

A Lei 9.605/1998, em seu artigo 70, *caput*, diferentemente do § 1º do artigo 14 da Lei 6.938/1981, não foi clara quanto à consideração ou não do elemento subjetivo culpa na configuração da responsabilidade administrativa ambiental. Assim, levando-se em consideração a sistemática do ordenamento jurídico ambiental, que prima pela objetivação, pode-se vislumbrar que a responsabilidade administrativa deve ser considerada sob o viés objetivo.

Contudo, na sistemática de responsabilidade geral, as responsabilidades administrativa e penal caracterizam-se pela natureza repressiva e, portanto, levam em

---

<sup>92</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente**. Campinas/SP: Millennium, 2006, p. 145.

<sup>93</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 881.

<sup>94</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 882.

consideração o aspecto da responsabilidade subjetiva, vez que se trata de responsabilidade pessoal<sup>95</sup>, alcançando apenas aqueles que efetivamente tenham concorrido para o ato infracional. Nesse sentido, é necessária a configuração de conduta, omissiva ou comissiva, de acordo com os artigos 13, *caput*, § 2º, e 29 do Código Penal<sup>96</sup>, bem como do artigo 2º, seguido do artigo 3º e seu parágrafo único, ambos da Lei 9.605/1998<sup>97</sup>.

A esse respeito pontua Milaré<sup>98</sup> que a responsabilidade administrativa ambiental tem característica híbrida. Veja-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 art. 70 da Lei 9.605/1998, a responsabilidade administrativa prescinde de culpa; de outro, porém, ao contrário da esfera civil, não dispensa a ilicitude da conduta para que seja ela tida como infracional, além de caracterizar-se pela pessoalidade, decorrente de sua índole repressiva. Por isso, a responsabilidade civil ambiental, sob a modalidade do risco integral, jamais admite a incidência das chamadas excludentes, a responsabilidade administrativa, em certos casos, pode ser elidida com base na alegação de força maior, caso fortuito ou fato de terceiro. Já na responsabilidade penal, a pessoa nunca pode ser punida uma vez caracterizada a presença de uma daquelas situações.

Daí pode-se extrair, num viés ambiental, as seguintes consequências:

a) prescindibilidade da culpa: o elemento subjetivo não é pressuposto jurídico para a configuração da responsabilidade administrativa ambiental, a não ser em casos excepcionais como o previsto no § 3º do artigo 72 da Lei 9.605/1998:

§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:

<sup>95</sup> MILARÉ, Edis. Op. cit., p. 885.

<sup>96</sup> Decreto-Lei 2.848/1940, redação dada pela Lei 7.209/1984. Art. 13 - O resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa. Considera-se causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido. [...] § 2º - A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem: a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; b) de outra forma, assumiu a responsabilidade de impedir o resultado; c) com seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado.

Art. 29 - Quem, de qualquer modo, concorre para o crime incide nas penas a este cominadas, na medida de sua culpabilidade.

<sup>97</sup> Lei 9.605/1998. Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade. Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

<sup>98</sup> MILARÉ, Edis. Op. cit., p. 885.

I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;

II - opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

b) inversão do ônus da prova: diante da presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo (lavratura do auto de infração), os fatos presumem-se verdadeiros até prova em contrário, inclusive há decisão judicial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no sentido de que “a autuação é ato administrativo que goza da presunção de legalidade não ilidida pelo conjunto probatório, porquanto realizado por servidor com capacidade técnica para apurar a ocorrência de dano ambiental”<sup>99</sup>.

c) incidência das excludentes da responsabilidade: a responsabilidade administrativa pode ser afastada quando se configurar uma hipótese de força maior, caso fortuito ou fato de terceiro, cabendo, então ao administrado a prova de que não concorreu para a consecução da ocorrência da infração.

Tal incidência não tem caráter absoluto, pois pode ocorrer de a responsabilidade ser imputada mesmo havendo causa de exclusão. É o caso, por exemplo, em que havia obrigação de ação positiva, a qual não fora realizada e acontecendo caso fortuito ou de força maior, o dano ocorreu. Assim, há a soma da infração de omissão com o referido acontecimento. Houve, na verdade, negligência agravada pelo acontecimento que, por isso, deixou de ser excludente de responsabilidade e passou a ser condição de possibilidade da infração.

Conforme Milaré<sup>100</sup>, a responsabilidade administrativa ambiental se configura mediante a ocorrência da conduta ilícita, levando em consideração que, conforme o artigo 70 da Lei 9.605/1998, a infração administrativa ambiental caracteriza-se como “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

Assim, importante definir-se os conceitos de conduta, ilicitude, bem como abordar a relação da ilicitude com o dano ambiental e o descumprimento de condicionantes da licença ambiental.

A conduta é configurada como ação ou omissão, cujo resultado pode ser imputado a pessoa física ou jurídica, pública ou particular, que tenha concorrido para a infração. No

---

<sup>99</sup> BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. AI 97.00.407283-5/SC, rel. Juíza Marga Barth Tessler, j. 12.06.1997, DJ 06.08.1997, j. 12.06.1997). Disponível em <http://www2.trf4.jus.br/trf4/>. Acesso em 31 mar 2013.

<sup>100</sup> MILARÉ, Edis. Op. cit., p. 885.

âmbito de pessoa jurídica, a entidade responde, a despeito de a responsabilidade administrativa, de índole repressiva, ser de caráter pessoal.

A ilicitude se caracteriza como infração, desobediência a normas constitucionais, legais e regulamentares, sendo essencial na configuração da responsabilidade administrativa.

Milaré<sup>101</sup> considera que “a conduta ilícita pode ser comissiva ou omissiva e traduzir-se na violação a qualquer disposição jurídica que tenha por objeto, direto ou indireto, o uso, o gozo, a promoção, a proteção e a recuperação dos recursos ambientais e a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

A essência da infração administrativa não é o dano em si, mas o comportamento desobediente a uma norma jurídica. No entanto, no âmbito ambiental, tal essencialidade tem sido relativizada, entendendo-se, para fins de reparação ou indenização, ser indiferente a licitude ou ilicitude da conduta. O que prevalece é a ocorrência de dano e o nexo causal entre este e a conduta causadora, bem como a consideração do risco como elemento informador dessa interação dano-nexo. Essa compreensão predomina no sistema de responsabilidade civil e já encontra promissora possibilidade de aplicação no âmbito administrativo, considerando-se, sobretudo, a teoria do risco integral.

Assim, pode-se concluir: dentro do aspecto da responsabilidade civil, a ilicitude é apurada apenas para efeito de gradação de penalidades, pois no que se refere ao dever de indenizar, este é objetivo, independente de ilicitude ou não.

Milaré, chamando a atenção para o aspecto do descumprimento de condicionantes da licença ambiental como infração administrativa, pontua<sup>102</sup>:

Hoje, com a edição do Dec. 6.514/2008, nenhuma dúvida parece remanescer, já que o art. 66, caput e seu parágrafo único, II, às expressas, erigiram o descumprimento de condicionantes estabelecidas na licença ambiental como infração administrativa, sujeita a multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Corroborando a assertiva acima o disposto no artigo 19 da Resolução CONAMA 237/1997, bem como o artigo 49, mormente inciso IV, da Lei 9.433/1997<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> MILARÉ, Edis. Op. cit., p. 887.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 888.

<sup>103</sup> Resolução CONAMA 237/1997: Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Lei 9.433/1997: Art. 49. Constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos: I - derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de

Fica evidente, pela leitura sistemática dos artigos 13, 29 do Código Penal – Decreto Lei 2.848/1940 – modificado pela Lei 7.209/1984 –, artigos 2º, 3º e 70 da Lei 9.605/1998, bem como § 1º do artigo 14 da Lei 6.938/1981, a legitimidade de se responsabilizar os agentes, quaisquer que sejam eles, pelo descumprimento de condicionantes, omissão ou exploração de recursos em desacordo com os termos de outorga, licença ou autorização, capazes de ensejar riscos ambientais e à saúde.

#### **4.5 Prescrição Administrativo-ambiental**

São três tipos de prescrição: a quinquenal, para apuração da prática de infrações administrativas contra o meio ambiente, contada da data do ato; a intercorrente, para os processos paralisados há mais de três anos; e aquela das ações para apurar a prática de infrações administrativas que também configuram infrações penais, no prazo previsto na lei penal. São regulamentadas pelos artigos 21, 22 e 23 do Dec. 6.514/2008<sup>104</sup>.

---

direito de uso; II - iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes; [...] IV - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga; V - perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização; VI - fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos; VII - infringir normas estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes; VIII - obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.

<sup>104</sup> Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

§ 1º Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração.

§ 2º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação e da reparação dos danos ambientais.

§ 2º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 3º Quando o fato objeto da infração também constituir crime, a prescrição de que trata o caput rege-se pelo prazo previsto na lei penal.

§ 4º A prescrição da pretensão punitiva da administração não elide a obrigação de reparar o dano ambiental. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Art. 22. Interrompe-se a prescrição:

I - pelo recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive por edital;

Levando em consideração a complexidade, a peculiaridade e as características dos danos ao meio ambiente, às vezes até com efeitos permanentes, como incerteza científica para determinação do momento preciso da ocorrência ou a relação de causalidade entre os efeitos negativos e um determinado evento, e ainda, o aspecto progressivo dos danos, os casos de poluição histórica, sítios contaminados, desinstalação de complexos químicos e industriais, vale destacar pertinente questionamento de Morato Leite<sup>105</sup>:

Como conciliar o regime de prescrição elaborado como instrumento de proteção da segurança jurídica e da estabilidade das relações privadas, sob um prazo de três ou cinco anos a partir do conhecimento do dano, perante situações como estas, onde o dano ambiental somente pode ser acessível ao conhecimento científico muito tempo depois do término das operações das atividades econômicas, ou muito tempo depois em que o conhecimento científico permitiu a cognição sobre os eventos?

Chama a atenção o professor<sup>106</sup> que admitindo este regime do Código Civil, artigo 206, § 3º, V, e Decreto 20.910/1932, artigo 1º, corre-se o risco de incorrer em irresponsabilização, não reparação, não recuperação, não restauração da qualidade dos recursos naturais como graves consequências para recursos hídricos, solo, atmosfera, vegetação, diversidade biológica, entre outros.

Assim, segundo ele<sup>107</sup>, somente a admissão da imprescritibilidade do dano poderia assegurar uma verdadeira proteção ambiental. O tema ganha ainda mais relevância ao se considerar a fundamentalidade e a titularidade do direito ao meio ambiente equilibrado, previstas no artigo 225 da Constituição da República. Sendo o referido direito fundamental, bem de uso comum do povo, de interesse difuso e coletivo, caracteriza-se, portanto, como indisponível e consequentemente imprescritível, pois diz respeito a toda a coletividade – macrobem, embora, em certas circunstâncias, possa apresentar-se também como individual – microbem.

---

II - por qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato; e

III - pela decisão condenatória recorrível.

Parágrafo único. Considera-se ato inequívoco da administração, para o efeito do que dispõe o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo.

Art. 23. O disposto neste Capítulo não se aplica aos procedimentos relativos a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental de que trata o art. 17-B da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

<sup>105</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 347.

<sup>106</sup> *Idem*.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 112.



Morato colaciona importantes decisões do Superior Tribunal de Justiça a esse respeito: Recurso Especial 647.493/SC<sup>108</sup> e Agravo Regimental no Recurso Especial 1.120.117/AC<sup>109</sup>.

No primeiro, destaca o posicionamento do Ministro João Otávio de Noronha que, confirmando orientação já esposada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, reconheceu, no caso concreto, que “não se pode conceber a produção dos efeitos da prescrição, tendo concluído expressamente que os danos ambientais são imprescritíveis”<sup>110</sup>.

No segundo julgado o tema foi enfrentado mais direta e contundentemente:

[...]

Sabemos que a regra é a prescrição, e que o seu afastamento deve apoiar-se em previsão legal. É o caso da imprescritibilidade de ações de reparação dos danos causados ao patrimônio público, regra prevista na Constituição Federal de 1988, no art. 37, § 5º.

Entretanto, o direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade hermenêutica, também está protegido pelo manto da imprescritibilidade, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial a afirmação dos povos, independentemente de estar expresso ou não em texto legal.

[...]

No conflito entre estabelecer um prazo prescricional em favor do causador do dano ambiental, a fim de lhe atribuir segurança jurídica e estabilidade, com natureza eminentemente privada, e tutelar de forma mais benéfica bem jurídico coletivo, indisponível, fundamental, que antecede todos os demais direitos – pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer –, este último prevalece, por óbvio, concluindo pela imprescritibilidade do direito à reparação do dano ambiental<sup>111</sup>.

Destaca ainda Morato<sup>112</sup> que vinculados a esse aspecto da imprescritibilidade sobressaem dois importantes princípios: a) de reparação integral; b) de responsabilidade de longa duração (ou princípio de equidade intergeracional). Quer isso dizer que são indissociáveis, no âmbito ambiental, os princípios da responsabilidade, da reparação integral e da equidade intergeracional.

#### 4.6 Administração pública ambiental

<sup>108</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 647.493/SC, Rel. Min. João Otávio de Noronha. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 31 mar 2013.

<sup>109</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 647.493/SC, Rel. Min. João Otávio de Noronha. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 31 mar 2013

<sup>110</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 349.

<sup>111</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 647.493/SC, Rel. Min. João Otávio de Noronha. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 31 mar 2013.

<sup>112</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Op. cit., p. 350.

Deve atentar para a observação dos princípios do artigo 37, da Constituição da República: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade; e outros dispersos, implícitos no texto constitucional como princípios da lealdade, boa-fé, razoabilidade, proporcionalidade. A probidade deve ser a conduta básica e fundamental exigível. Tendo isso em consideração, o Poder Público deve obediência aos princípios ambientais da prevenção, precaução, com ênfase na fiscalização a partir do princípio do poluidor-pagador.

Dessa forma, não pode negligenciar “sempre que existir perigo potencial de dano grave ou irreversível ao meio ambiente em razão de uma atividade, mesmo pairando dúvidas sobre os efeitos nocivos dela, postergar a adoção de medidas aptas a impedir eventual degradação”<sup>113</sup>. O administrador não pode se furtar ao dever de proteção, mormente da prevenção, vez que o meio ambiente é bem indisponível, insuscetível de apropriação privada. Portanto, não pode haver tergiversação por parte do administrador. Tem, assim, o dever funcional de aplicar a legislação ambiental em consonância com os requisitos do desenvolvimento sustentável e o princípio da legalidade, princípio norteador das atividades administrativas.

A Administração Pública direta, indireta e fundacional, sujeita-se a controle interno e externo. O primeiro fiscal é o próprio administrado, com legitimidade, na forma da lei, para apontar irregularidades aos órgãos competentes para apurar fatos denunciados. Existe ainda outro controle externo que pode ser exercido pelo Legislativo, através do Tribunal de Contas, e de CPIs, e pelo judiciário, observados os seus limites. Destaque-se, ainda, o “autocontrole” da Administração, segundo o qual ela tem o dever de rever e anular os próprios atos, quando viciados por ilegalidade, pois nenhum dever ou direito pode daí resultar, conforme preceitua a Lei 9.784/1999. Além desses instrumentos de controle, tem-se o Mandado de Segurança, a Ação Civil Popular e ainda, mais restritamente, a ação civil de responsabilidade por ato de improbidade administrativa. A administração ambiental não foge a esses vários instrumentos de controle.

Igualmente importante é a atuação no momento da elaboração de políticas públicas de cunho socioambiental.

---

<sup>113</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 940.

Neste ínterim, tendo em vista que os órgãos responsáveis pela análise e concessão de licenças ou autorizações ambientais, vez que são diretamente responsáveis pela efetiva aplicação das normas ambientais, bem como pelos aspectos de conscientização, educação e responsabilidade, cabe frisar que a efetiva proteção ambiental passa necessariamente pela lisura da realização dos referidos processos e pedidos de autorização para a realização de qualquer empreendimento. O fato, por exemplo, de um empreendimento ser de pequeno porte, não significa que não mereça atenção. Pelo contrário, já nos ensina a sabedoria bimilenar que “Aquele que é fiel nas coisas pequenas será também fiel nas coisas grandes. E quem é injusto nas coisas pequenas, sê-lo-á também nas grandes”<sup>114</sup>.

O assunto merece aprofundamento, mediante estudo minucioso dos regimentos de constituição e funcionamento dos diversos órgãos e conselhos responsáveis pelos processos, bem como uma análise da competência, dos objetivos, da composição e formas de tomada de decisões, vez que o comprometimento de todo o processo pode estar já presente na forma de constituição e de representação nesses órgãos. Saber quem ocupa os lugares de decisão e como chegam a esses lugares, qual o grau de preparação daqueles que assumem estes lugares e a quem, de fato, representam, são questões cruciais que devem ser levadas em consideração quando se reflete sobre as razões de existir de tantas irregularidades nos processos. Até que ponto são aplicadas as normas ambientais e até que ponto são tomadas as decisões com vistas aos aspectos, mormente econômicos do empreendimento?

Dentro dos limites deste trabalho não será possível realizar tal aprofundamento, apesar da sua inegável necessidade. Apesar da impossibilidade dessa empreitada e por tudo que se apontou anteriormente no que se refere à trilogia das responsabilidades Civil, administrativa e penal, apresenta-se perfeitamente possível a apuração de irregularidades, bem como das causas das mesmas e aplicar a responsabilidade cabível, isolada ou cumulativamente. Assim, conforme o caso, se pode aplicar a responsabilidade objetiva, solidária, levando-se em conta a teoria do risco, vez que mais consentânea aos princípios da precaução e prevenção, sem prejuízo, obviamente das demais formas de responsabilização, conforme expresso pelo artigo 14, da Lei 6.938/1981 e §3º, do artigo 225, da Constituição da República de 1988.

Portanto, cabe ao causador de dano ou ameaça de dano ambiental, por atividades ilícitas ou lícitas, por ação ou omissão, responder civil, penal ou administrativamente. Vale

---

<sup>114</sup> Cf. Evangelho de Lucas, capítulo 16, versículo 10. Disponível em: <http://www.bibliacatolica.com.br/01/49/16.php#ixzz1zV056cUV>. Acesso em 2 jul. 2012.

ressaltar que as normas ambientais devem valer para todos, administrados e administradores, mormente a estes que são os responsáveis diretos, técnica, legal e administrativamente.

A título de conclusão deste tópico e abrindo a abordagem do tema da responsabilidade civil no direito ambiental, vale reproduzir pertinente e lúcida fundamentação em decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no Agravo de instrumento 0051436-81.2010.4.01.0000/MA:

[...]

II - A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, caput), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a consequente prevenção (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada), exigindo-se, assim, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (CF, art. 225, § 1º, IV).

III - Versando a controvérsia, como no caso, em torno de suposta emissão irregular de autorização e/ou licença ambiental, expedida, tão-somente, pelo órgão ambiental estadual, deve o IBAMA integrar a relação processual, na condição de responsável pela ação fiscalizadora decorrente de lei, a fim de coibir abusos e danos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por eventuais beneficiários de licenças emitidas sem a sua participação, na condição de órgão executor da política nacional do meio ambiente, pois é da competência gerencial-executiva e comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, as paisagens naturais notáveis, os sítios arqueológicos e o meio ambiente e, ainda, preservar as florestas, a fauna e a flora (CF, art. 23, incisos III, VI e VII), mormente em se tratando de empreendimento com potencial risco de dano ao meio ambiente em rio interestadual e que reclama autorização para supressão de vegetação em área superior ao limite estabelecido no art. 1º, inciso III, alínea "b", da Resolução CONAMA Nº. 378/2006.

IV - Registre-se, por oportuno, que, nessa linha de determinação, a Lei Complementar nº. 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, não revogou inciso III do § 1º do art. 19 do Código Florestal, no sentido de que "nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA", como no caso, a competência para a respectiva aprovação é do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

V - Agravo de instrumento provido. Decisão reformada. Antecipação da tutela concedida. AGRAVO DE INSTRUMENTO Rel.: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE. Órgão Julgador: QUINTA TURMA. Publicação: e-DJF1 p.344 de 30/03/2012. Data da Decisão: 14/03/2012.

É contudente a fundamentação no sentido de firmar a relevância dos princípios da precaução e prevenção, os quais devem servir de bússola para a atuação do Poder Público e da

coletividade para efetivas proteção e reparação ambientais. Conclama ainda, com espeque na Lei Complementar 140/2011, todos os entes, órgãos públicos, numa espécie de corresponsabilidade solidária, cooperação, em torno da proteção de bens culturais, históricos e, mormente, ambientais, chamando a atenção para a responsabilidade de todos no que tange aos processos de licenciamento e autorizações.

## 5 A RESPONSABILIDADE CIVIL NO DIREITO AMBIENTAL

### 5.1 Contexto estrangeiro

Uma das características dos problemas ambientais é que não se limitam a determinados locais. São transfronteiriços e como tais exigem abordagem global, obviamente sem olvidar as particularidades históricas, sociais, econômicas e jurídicas próprias a cada realidade. Dessa forma, importante buscar algumas experiências alienígenas na resolução de problemas ambientais.

Patrícia Faga Iglecias Lemos<sup>115</sup> destaca a experiência dos Estados Unidos, Itália e Argentina.

Segundo ela, a proteção legal ambiental nos Estados Unidos tem início nos anos 70, com o surgimento do NEPA – *National Environmental Policy Act*; do *Clean Air Act*; do *Federal Water Pollution Control Act Amendments* e do *Endangered Species Act Amendments*. Na década de 90, o Congresso Americano procedeu a emendas. Entretanto, não houve, na prática, mudança substancial, pois a era Bush foi marcada por grande descompromisso ambiental. Sua política ambientalista não passou de mera campanha eleitoral.

Apesar do amadurecimento do direito ambiental americano, como se pode depreender da compreensão de José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior<sup>116</sup>, não deixa de expressar significativo antagonismo jurídico, por exemplo, na posição do magistrado Scalia com tendência de posição conservadora “no sentido de privilegiar os direitos fundamentais em sua acepção clássica – igualdade, liberdade, e propriedade privada” e “uma contundente oposição dentro da própria Suprema Corte, bem como de vários juristas norte-americanos”.

No que tange ao objeto deste estudo, a responsabilidade civil por dano ao meio ambiente, o direito americano se rege pelo *Cercla – Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act*, de 1980, com as emendas trazidas pelo *Sara – Superfund Amendments and Reauthorization Act*, o qual dá à EPA – *Environmental Protection Agency*

---

<sup>115</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 82.

<sup>116</sup> BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade Civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 232.

autorização para eliminar a ameaça de lançamento de substâncias lesivas ao meio ambiente<sup>117</sup>.

Destaca ainda a autora que:

o lançamento (release), de acordo com o § 101 (22) do *Cercla*, significa qualquer derramamento (spilling), vazamento (leaking), depósito (dumping) ou descarte (disposing) no meio ambiente. Substâncias lesivas ao meio ambiente são aquelas designadas pelas seções 307 (a) e 311 (b) (2) (A) do *Clean Water Act*, pela seção 112 do *Clean Air Act*, pela seção 3001 do *Resource Conservation and Recovery Act*, pela seção 7 do *Toxic Substances Control Act* e pela seção 102 do próprio *Cercla*.<sup>118</sup>

Segundo a autora, não se requer níveis especiais de concentração de poluentes para a tomada de providências da *EPA*, sendo suficiente qualquer vestígio de substâncias lesivas ao meio ambiente. Interessante destacar que o *Cercla* prevê um mapeamento dos locais onde ocorrem ou podem ocorrer lançamento de resíduos, numa perspectiva preventiva. Nesse ínterim, o custeio pela atuação direta da *EPA* com a prevenção, remoção ou diminuição dos efeitos do lançamento de substâncias lesivas é de responsabilidade do poluidor.

Pontua Patrícia Faga<sup>119</sup> que:

De acordo com a seção 107 (a) do *Cercla*, com as alterações do *Sara*, são responsáveis civilmente o proprietário ou usuário atual da área em que lançados os poluentes, o proprietário ou usuário ao tempo em que ocorreu o lançamento e também o responsável pela geração, lançamento ou transporte da substância lesiva. Assim, temos o sistema da responsabilidade civil solidária, podendo-se imputar a responsabilidade a qualquer dessas pessoas ou a todas.

[...] além de ser solidária, é, também, objetiva, razão pela qual não há que se falar em culpa do agente, e pode, ainda, ser retroativa, no sentido de que permite que se imponha a responsabilidade por atos praticados anteriormente à edição do *Cercla*.

São excludentes da responsabilidade os chamados *Act of God*, *Act of War* e *Act of Third Part*. [...] há que se comprovar a tomada das devidas precauções para que não houvesse dano ao meio ambiente.

Destaca ainda a autora que a responsabilidade civil americana por danos ao meio ambiente visa “compensar o público pelo custo social total imposto por dano aos recursos naturais – não apenas por perdas provenientes do uso comercial dos recursos”.<sup>120</sup> Com isso, funciona como incentivo às empresas para que tomem precauções a fim de prevenir dano ao meio ambiente.

<sup>117</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 86.

<sup>118</sup> *Idem*.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 88.

No entanto, pontua Patrícia Faga<sup>121</sup>, é possível conferir contundentes críticas de James Krier, especialmente de Kornhauser e Revesz, quando afirmam que as reparações determinadas pelo *Cercla* não necessariamente se convertem em benefícios ambientais efetivos. Analisando do ponto de vista custo/benefício, em algumas situações apresenta-se economicamente mais viável para o poluidor arcar com os custos de reparação do que deixar de exercer a atividade degradadora ou envidar esforços e investimento para evitar os danos. Com isso chamam a atenção para a “necessidade de se intensificar as análises econômicas, particularmente as relativas à relação custo/benefício, nas exigências de reparação por dano ao meio ambiente”.

No sistema americano o que se apresenta relevante, e mesmo um avanço, é o aspecto da retroatividade da exigência de reparação.

Na Itália, Patrícia Faga destaca posicionamento de Bárbara Pozzo, para quem “a prevenção constitui palavra-chave nas políticas ambientais”<sup>122</sup> italianas, além da possibilidade da utilização de ações cautelares. O sistema de responsabilidade civil mescla a responsabilidade subjetiva e a objetiva. A objetiva é constatada na leitura dos artigos 2.050 a 2.051 do Código Civil italiano, referindo-se ao exercício de atividade perigosa.

Assim, interpretando-se essa previsão legal e a jurisprudência verifica-se a sistematização de uma responsabilidade objetiva, levando-se em consideração ainda a inversão do ônus da prova. É o sistema chamado de “quase-objetivo”: a responsabilidade depende de comprovação de que não foram adotadas todas as medidas possíveis e necessárias para evitar o dano, havendo possibilidade de excludente de responsabilidade diante do caso fortuito. Tal sistema, conforme Patrícia Faga<sup>123</sup> sofre de um inconveniente: comprovado o cumprimento de todas as normas de segurança ambiental resta afastada a responsabilização pelos danos causados.

Chama a atenção ainda a autora que na década de 1980, com a edição da Lei 349/1986, houve um retrocesso no sistema italiano, tendo sido estabelecida, no seu artigo 18, a responsabilidade subjetiva pelos danos ao meio ambiente pelo descumprimento da legislação vigente. O que ocorre na atualidade é a convivência do sistema subjetivo com o objetivo, com acima referido.

---

<sup>121</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 98.

<sup>122</sup> *ibidem*, p. 88.

<sup>123</sup> *ibidem*, p. 89.



Patrícia Faga<sup>124</sup> leciona que “embora o direito comum italiano adote o princípio da solidariedade, em termos de reparação do dano ao meio ambiente, a regra é que cada um responderá nos limites da própria responsabilidade individual”.

No sistema argentino, Patrícia Faga<sup>125</sup> traz a lume a lição de Graciela Messina de Estrella Gutiérrez, para quem, havendo degradação, a responsabilidade incide em função de um fator objetivo denominado “risco de empresa”, com fundamento no risco-proveito, o que justifica a responsabilidade, sempre que causado um dano. Tal posição foi defendida nas XV Jornadas Nacionais de Direito Civil de Mar Del Plata, 1995.

Segundo Graciela Messina *apud* Patrícia Faga<sup>126</sup>, houve evolução do sistema tradicional de responsabilidade civil, passando-se da consideração apenas subjetiva do dano para tendências atuais atribuindo-se importância à prevenção e ao dano já verificado, considerando-se ainda “a desnecessidade de lesão a um direito subjetivo; a admissão de ressarcimento, em alguns casos, de danos causados sem ilicitude; o reconhecimento dos chamados direitos difusos”.

Verifica-se que há significativas diferenças nos sistemas de responsabilidade civil abordados. O sistema italiano apresenta-se como o menos avançado, vez que se apresenta minorado o papel da responsabilidade objetiva por danos causados ao meio ambiente, além da exigência de ofensa a lei ou ato administrativo e ainda a aplicação da responsabilidade individual mesmo quando há concurso de pessoas, aspectos que se têm apresentado superados pelas compreensões mais avançadas a respeito da responsabilidade civil objetiva, especialmente na cultura jurídica brasileira.

Constata-se, de modo geral, certo grau de proteção ambiental, mas reconhecimento e aplicação pouco expressivos da responsabilidade objetiva, mormente com relação à teoria do risco integral. Nesse sentido, apresenta-se louvável a doutrina e a jurisprudência pátrias que, mesmo entre controvérsias em torno do assunto, têm considerado, atualmente em vários julgados, e aplicado a teoria do risco integral na efetiva proteção e reparação ambientais.

## 5.2 Noções gerais de responsabilidade civil ambiental

---

<sup>124</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 90.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 94.

É importante, no escopo deste trabalho, perceber a estreita relação do tema da responsabilidade civil com a concepção de Estado, destacando-se que a evolução do conceito, bem como do sistema de responsabilidade civil, que veio responder a uma crescente preocupação pela efetiva reparação da vítima nas hipóteses de difícil comprovação da culpa, acabou se desenvolvendo juntamente com a evolução do conceito de Estado. Daí o surgimento da responsabilidade civil objetiva, fundamento da responsabilidade civil por danos ao meio ambiente e, destaque-se, com fulcro na teoria do risco, tema que se será desenvolvido, tendo em vista o foco deste trabalho, qual seja a aplicação da teoria do risco integral como fundamento do instituto da responsabilidade civil ambiental do Estado pelos danos causados ao meio ambiente.

Destaca-se o fato de que o papel do Estado ao longo da história foi se tornando relevante no que se refere à efetiva composição dos conflitos jurídicos, sobremaneira majorados nas sociedades industrializadas, massificadas e dominadas pela razão instrumental científico-tecnológica, caracterizadas como sociedade de risco, de altos riscos, vale ressaltar.

O caráter público da composição dos conflitos, superando-se os métodos privados de resolução de controvérsias jurídicas, tem se mostrado extremamente viável e necessário à segurança jurídica e ao adequado funcionamento da sociedade, a despeito da constatada insuficiência da atuação do poder público seja no âmbito jurídico seja no administrativo e legislativo, o que desafia a busca pelo seu aperfeiçoamento.

Importante ainda salientar que as formas de Estado tiveram profunda influência no que se refere à crise ambiental, o que não deixou de repercutir também no desenvolvimento do sistema de responsabilidade civil ambiental. Destaca Annelise Monteiro Steigleder<sup>127</sup> que a contribuição do Estado se refere ao seu papel de regulador de atividades privadas e de proprietário/empreendedor.

Dessa forma, em relação ao papel de regulador, o Estado Liberal, de base burguesa, numa perspectiva de garantir a propriedade privada e condições seguras para o exercício do comércio e sua expansão, para a produção com intuito de assegurar o desenvolvimento da classe burguesa, conduziu-se pelo escopo da intervenção mínima, mostrando-se plenamente a serviço dos interesses burgueses. O Estado é essencial para o funcionamento do mercado.

Quanto à sua relação com a Natureza, pontua Annelise Monteiro<sup>128</sup>:

---

<sup>127</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2. ed., rev., atual. e ampl., Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2011, p. 37.

<sup>128</sup> *Idem*.

o Estado Liberal, impulsionando o modelo de desenvolvimento industrial, concorreu em grande proporção para a degradação ambiental hoje vivenciada. [...] ao legitimar e fortalecer a propriedade privada, concorreu decisivamente para a apropriação quantitativa e qualitativa dos elementos naturais, assegurando a transformação da natureza em bens jurídicos a serem inseridos no mercado. [...] Nas preocupações estatais situavam-se valores utilitaristas, vinculados à manutenção do poderio econômico e político, ou relacionados à ideia de que a natureza proporcionava beleza e bem-estar, pelo que deveria ser preservada.

Toda a legislação sofreu influência direta desta concepção de Estado. Destaca Annelise que, para Jean Dorst, a maior parte das normas consideradas ambientais “tinha como objetivo principal a monopolização da grande fauna e a preservação de terrenos de caça para o exclusivo benefício da nobreza”<sup>129</sup>.

Paulo Bonavides<sup>130</sup>, numa perspectiva mais positiva apresenta o Estado liberal como fundador da concepção moderna de liberdade e inspirador da ideia de direitos fundamentais, nos quais se inclui o meio ambiente equilibrado e sadio, conforme preceitua a atual Constituição Federal do Brasil. Essa concepção leva à compreensão de que o Estado liberal, a despeito de ter concorrido negativamente para a exploração ambiental, conforme demonstrado por Annelise Monteiro, contribuiu para a compreensão do meio ambiente como direito fundamental e, por isso, destinatário da integral proteção tanto do Estado como da coletividade.

Não foi muito diferente com o surgimento do Estado do Bem-Estar Social. Pontua Annelise Monteiro<sup>131</sup>: “assim como o Estado Liberal, pautou-se o Estado do Bem-Estar pela regra do acúmulo de capitais e produção de riqueza, ignorando a preservação dos recursos naturais como elemento de uso limitado. O modelo estatal segue individualista e calcado em uma racionalidade de apropriação”. Chama a atenção ainda a autora que de forma paradoxal, neste contexto, surgem, no Brasil, as primeiras

leis ambientais, incidentes sobre bens ambientais específicos, tendo em vista a necessidade de regulação de atividades econômicas. Neste sentido são: o Decreto nº 24.645/34, que dispunha sobre a atividade de caça, o Código de Águas (Decreto nº 24.634/34), o Decreto-Lei nº 25/37, que disciplina a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, o Código Florestal (Lei nº 4.771/65), o Código de Caça (Lei nº 5.197/67), o Decreto-Lei nº 221/67, que disciplina a pesca; o Código de Minas (Decreto-Lei nº 227/67). Estas normas, embora ocupando-se de largas categorias de elementos naturais, não atentam para o meio ambiente, revelando uma preocupação nitidamente utilitarista, tutelando apenas o que tivesse conteúdo econômico. Cuidava-se aqui do direito como instrumento de regulação, sem qualquer pretensão emancipatória, conhecido como sistema do *Command-and-*

<sup>129</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2. ed., rev., atual. e ampl., Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2011, p. 38.

<sup>130</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 202.

<sup>131</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Op. cit., p. 38.

*control regulation*, que se fundamenta na imposição de limites normativos para a emissão de poluentes e na concessão de autorizações administrativas para atividades potencialmente impactantes.<sup>132</sup>

No contexto dos anos 70, sobretudo, este modelo de Estado entra em crise, quando se fizeram sentir os problemas advindos da industrialização, urbanização e motorização, a partir da interação dos fatores tecnológicos, demográficos e a consciência da limitação dos recursos naturais do planeta, fazendo emergir o Estado Social Democrático de Direito como promessa de superação da herança nefasta dos modelos anteriores. Nesse sentido, surge a Lei 6.938/1981 e a nova ordem constitucional (1988) que procura “compatibilizar desenvolvimento econômico (artigo 170, *caput*) com a defesa do meio ambiente (artigos 170, inc. VI, e 225) e a propriedade privada com sua função socioambiental (artigos 182 e 186)”<sup>133</sup>.

Conforme se depreende da leitura de Annelise Monteiro, a partir do surgimento dessa noção de Estado Democrático de Direito, ficam estabelecidas as bases para o Estado de Direito Ambiental, o qual ainda se apresenta como um projeto de emancipação, deixando de ser mero instrumento de regulação do paradigma moderno. Neste diapasão, destaque-se o conceito de Estado de Direito Ambiental de Vicente Belver Capella *apud* Annelise Monteiro<sup>134</sup>: “forma de Estado que se propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social para alcançar um desenvolvimento sustentável, orientado a buscar a igualdade substancial entre cidadãos, mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural”.

Em relação ao papel do Estado como proprietário/empreendedor, Annelise Monteiro tece importantes reflexões. Paradoxalmente o Estado exerce atividades econômicas ou de interesse social, entretanto, potencialmente lesivas, apresentando-se, ao mesmo tempo, responsável por riscos ambientais e destinatário das normas ambientais, o que “uma vez desprovido do devido controle social e participação democrática nos processos decisórios, contribui ‘para um direito puramente pragmático, que se analisa com uma autolimitação provisória e relativa da administração por ela própria’”.<sup>135</sup>

Annelise faz pertinente análise, destacando que tanto no modelo capitalista quanto no socialista prevalece a mesma lógica de apropriação dos recursos ambientais e a possibilidade de geração de danos ambientais, “desde que adotado um modelo de desenvolvimento centrado

---

<sup>132</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Op. cit., p. 39.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>134</sup> *Idem*, p. 40.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 41.

na produção a qualquer preço”.<sup>136</sup> Isso explicita, na verdade, que o conflito se dá no âmbito da ecologia e economia e não propriamente no da titularidade pública ou privada dos recursos naturais.

Ainda destaca Annelise que por trás desse conflito há a ideologia do “progresso” que vem sendo utilizada para justificar a degradação ambiental, “como um preço a ser pago pelo desenvolvimento econômico”<sup>137</sup>, inclusive colaciona decisões judiciais nesse sentido, tornando explícita a tensão entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, o que deve conduzir a uma reflexão crítica do conceito de desenvolvimento sustentável, vez que este representa uma tentativa de harmonização desses interesses e traz em seu bojo as noções de “necessidades” dos seres humanos e de limitação imposta ao ambiente pelo estágio atual da tecnologia e da organização social. Afirma a autora que “trata-se de conceito antropocêntrico, que ‘funcionaliza e subordina a conservação ambiental aos objetivos do capital’, pelo que não implica qualquer ruptura paradigmática”<sup>138</sup>.

De ver-se, portanto, na esteira dessa evolução do pensamento jusambiental, quase sempre vinculado e subserviente ao modelo de Estado vigente, que o contexto atual desafia uma significativa evolução no conceito de responsabilidade civil, elevando-se o aspecto da sua objetivação e, especialmente no contexto brasileiro, baseada na teoria do risco, sobretudo, em certas situações, na inusitada e controvertida teoria do risco integral.

Só assim, poder-se-á vislumbrar uma possibilidade de aplicação da responsabilidade civil com fundamento no risco integral ao próprio Estado, pois este pode ser, ao mesmo tempo, responsável por riscos ambientais e destinatário das normas ambientais.

Conforme Patrícia Faga, na legislação e doutrina brasileiras, “coexistem as teorias da culpa e do risco, sendo ambas necessárias para que se alcance a mais ampla reparação”<sup>139</sup>.

Assim, importante destacar que a determinada concepção de Estado pode viabilizar ou inviabilizar o avanço do sistema de responsabilização, conduzindo ou não à superação do modelo reparatório, numa perspectiva de aplicação do princípio da precaução. Isso desafia sociedade e a cultura jusambiental a buscar a implantação do Estado de Direito Ambiental.

### 5.3 Os pressupostos da responsabilidade civil objetiva

---

<sup>136</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Op. cit., p. 44.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>139</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 105.

A responsabilidade civil pode ser dividida em contratual, descumprimento total ou parcial de cláusula convencionada em determinado contrato, e extracontratual, descumprimento de norma jurídica, podendo ser dividida em subjetiva com fundamento na culpa e objetiva com fundamento no risco.

Interessa a este trabalho a responsabilidade objetiva, prevista em lei ou fundada na teoria do risco, a qual, em seu marco evolutivo, traz a lume a prescindibilidade da culpa para sua configuração, restando suficientes apenas a ação ou a omissão, o dano e o nexo de causalidade.

No âmbito da responsabilidade civil objetiva ambiental, pode-se considerar como ação ou omissão o tão só exercício de atividade perigosa, que implique risco para o meio ambiente equilibrado, conforme leciona a professora Patrícia Faga<sup>140</sup>. Isto se deve ao conteúdo expresso do artigo 14, § 1º, da Lei 6.938/81, qual seja: “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 dano ao meio ambiente, regra geral, pode ser entendido como lesão ao interesse difuso. No entanto, em algumas situações também pode se configurar como lesão a interesse privado, o chamado dano reflexo ou por ricochete. Nesse passo, interessante reflexão sobre dano ambiental é apresentada por Isidoro Goldenberg e Nestor Cafferatta *apud* Patrícia Faga<sup>141</sup>: “representa um menoscabo às potencialidades humanas, um estreitamento ou perda de chances ou expectativas vitais, uma diminuição da atitude vital genérica da vítima existente ou potencial, um prejuízo que põe em xeque direitos personalíssimos, inerentes à pessoa, ou atributos da personalidade”.

Assim, o dano ambiental pode ser patrimonial ou extrapatrimonial e ainda social, vez que atinge interesses difusos. Danos supraindividuais, pois atingem toda a comunidade.

José Rubens Morato Leite<sup>142</sup>, a partir de uma contundente análise da legislação brasileira, conclui que:

---

<sup>140</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 108.

<sup>141</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade civil do proprietário: análise do nexo causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p.103.

<sup>142</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e Prática**. 5. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 101-102.

o dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem.

A materialização desse dano pode ser vislumbrada na leitura do artigo 3º da Lei 6.938/81, vez que o dano ambiental pode incidir sobre todos e quaisquer elementos do meio ambiente em todas as suas nuances natural, artificial, laboral e cultural. Veja-se o conteúdo expresso do dispositivo:

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

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

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

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

Na análise do dano ambiental deve-se levar em consideração o alcance de determinado nível de impacto, sendo necessária a fixação de determinados limites de tolerabilidade. Este é um dos pontos controversos quando se reflete sobre o dano ambiental, pois toda e qualquer atividade humana por si é capaz de causar certo impacto ao meio ambiente. Contudo, deve-se avaliar qual o grau de impacto e se ele ultrapassa os limites ou as condições de absorção por parte do meio ambiente.

Assim, é mister refletir sobre estes limites de tolerabilidade do impacto ambiental. O artigo 1º da resolução 001/86 do Conama dispõe que:

considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas [...] que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.

Destaca Patrícia Faga<sup>143</sup> a lição de Francis Caballero, para quem “o princípio do limite de tolerabilidade deve ser aceito em função de um fator natural: o meio ambiente tolera

---

<sup>143</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade civil do proprietário: análise do nexos causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 114.

espontaneamente até certo limite de agressão”. Segundo a autora, tal princípio foi reconhecido pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO 92, quando acolhe a tese do Desenvolvimento sustentável.

Importante salientar ainda que podem ensejar a configuração de dano ambiental o ato ilícito, o ato lícito e o abuso de direito. Essa constatação deve-se à leitura do artigo 927 e seu parágrafo único, do Código Civil brasileiro, quando dispõe sobre a obrigação de reparar os danos independentemente de culpa, nos casos especificados em lei ou quando a atividade desenvolvida por sua natureza criar riscos. Assim, vê-se que independentemente da atividade ou ato configurar-se como ato ilícito, se enseja risco e causa dano, incide a responsabilidade civil objetiva e a obrigação de reparação.

Afirma Patrícia Faga<sup>144</sup> que “a lei não distingue ato lícito, ato ilícito e abuso do direito na configuração do dano ao meio ambiente [...] o empreendedor [...] pode ser responsabilizado se o meio não absorver os impactos da atividade. Adota-se a teoria da atividade, afastando a possibilidade de alegação de excludentes de responsabilidade”.

Esse aspecto da absorção do impacto por parte do meio ambiente é um tema relevante para a proteção e prevenção do meio ambiente, bem como para a responsabilização e reparação do dano. A interpretação sistemática do disposto no parágrafo único do artigo 927 do Código Civil brasileiro evidencia essa compreensão.

### *5.3.1 Dano ambiental: a pedra de toque da responsabilização civil ambiental*

Pontua Annelise Monteiro que a cultura e a sensibilidade humanas desempenham papel fundamental na definição de dano ambiental, pois “a sensibilidade humana em relação ao Mundo Natural reflete a racionalidade vigente, pelo que, em uma sociedade pautada pelo desenvolvimento econômico a qualquer preço, haverá uma tendência à minimização das percepções dos impactos ambientais”<sup>145</sup>, o que se relaciona diretamente como o conceito de tolerabilidade em relação aos danos ambientais. Nesse sentido, afirma Annelise, “atinge-se,

---

<sup>144</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade civil do proprietário: análise do nexo causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 106.

<sup>145</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2. ed., rev., atual. e ampl., Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2011, p. 49.



aqui, o plano da existência do dano jurídico ambiental, pois o que for considerado tolerável não justificará sejam acionados os mecanismos da responsabilidade civil”<sup>146</sup>.

Annelise ainda chama a atenção para o fato de que não só o aspecto cultural é fundamental para a compreensão do dano ambiental, mas também o aspecto sociopolítico da situação econômica da população, pois as práticas culturais, sobretudo, aquelas que dizem respeito à utilização de animais como, por exemplo, as rinhas, “farra do boi” entre outras, bem como a miséria, têm relação direta com os impactos e danos ambientais.

Observa-se que essas percepções culturais podem servir de pretexto para encobrir práticas nocivas ao meio ambiente ao mesmo tempo em que podem ter reflexo direto no plano normativo e nas políticas públicas, fragilizando o desenvolvimento de normas ambientais, determinando as posições ambivalentes do Judiciário e enfraquecendo as possibilidades de responsabilização civil e ainda acentuando o caráter de relatividade das normas ambientais<sup>147</sup>. Esse ponto não será aprofundado neste trabalho, mas vale registrar que se apresenta não menos importante no que se refere à busca de efetivas políticas de proteção e preservação do meio ambiente, vez que se trata de uma questão de cidadania ecológica.

É certo, entretanto, que não há definição legalmente precisa para o dano ambiental, o que desafia a doutrina a apresentar o seu conceito. A dificuldade reside em clarear quais atos ou atividades podem, de fato, interferir na realidade ambiental de tal forma que provoque alterações capazes de causar desequilíbrio ecológico. Para Morato Leite <sup>148</sup> “não é possível asseverar que qualquer ato de degradação provoque obrigação de reparar, considerando que quase toda a ação humana pode, em tese, provocar deterioração ao meio”, acabando por apontar que se deve apurar o grau de gravidade do dano e sua capacidade de causar desequilíbrio ao meio ambiente, dentro de uma noção de *anormalidade*. Afirma o autor<sup>149</sup>:

Há, assim que se avaliar quando se faz surgir a quebra de equilíbrio da qualidade ambiental, quer na capacidade atinente ao ecossistema, quer na sua capacidade de aproveitamento ao homem e a sua qualidade de vida, isto é, o exame da gravidade do dano ambiental é elemento necessário para a reparação. Portanto, no exame de caso por caso, e alicerçados em perícias, quando necessário, é que se deve apreciar o limite da tolerabilidade aceitável, para que, na ocorrência da intolerabilidade, venha surgir a imputação do agente que praticou a lesão.

<sup>146</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Op. cit., p. 49.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>148</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 100.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 101.

Destaca ainda o autor o posicionamento de Antonio Cabanillas Sanchez, afirmando que a tolerabilidade exclui a ilicitude e, em consequência, não deriva responsabilidade civil.

No entanto, quando se trata do direito fundamental, constitucional, a um meio ambiente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida para todos, portanto, bem de natureza difusa, de interesse coletivo, há de se levar em consideração qualquer alteração mesmo que aparentemente insignificante, sob pena do argumento acima tornar-se, justificativa para que não se assumam as responsabilidades, como um nicho de refúgio para causadores de danos que, alterando dados, podem afirmar-se dentro dos padrões “aceitáveis” de danosidade ao meio ambiente.

Pode ser que, de fato, o grau de intervenção não seja capaz de provocar um dano considerável, no entanto, deve haver, pelo menos, algum tipo de responsabilização, mesmo que seja de cunho pedagógico a fim de que não se crie a sensação de se poder fazer o que quiser ao meio ambiente sem que isso implique alguma responsabilidade.

Afirmar que a tolerabilidade exclui a ilicitude e, portanto, responsabilização civil, parece caminhar na contramão da evolução do sistema de responsabilidade civil objetiva preventiva e precaucionatória, com sói ao contexto próprio do Direito Ambiental como instrumento contundente de proteção, preservação e reparação do meio ambiente e da vida como um todo. A tolerabilidade caminha, portanto, na esteira da razoabilidade.

Ademais, ressalte-se que a previsão do artigo 944, do Código Civil, quanto à extensão do dano, serve de base para uma reflexão e responsabilização quando se tratar de dano ambiental. Se a extensão não justificar uma reparação no sentido estrito do termo, há se considerar pelo menos uma possibilidade de conscientização e educação ambientais a respeito da ação ou omissão geradora do dano, como caráter pedagógico.

Conforme Edis Milaré<sup>150</sup>, na esteira de Paulo de Bessa Antunes, a causa da dificuldade em conceituar dano ambiental se deve à falta de uma noção Técnico-jurídica do conceito de meio ambiente.

No entanto, apesar dessa imprecisão, aponta Milaré<sup>151</sup> que foram delimitadas noções de degradação da qualidade ambiental e de poluição, compreendendo-se a primeira como “a alteração adversa das características do meio ambiente” e a segunda como “a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar; b) criem condições adversas às atividades sociais e

---

<sup>150</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 865.

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 866.

econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões.

Segundo Milaré, o legislador estabelece uma relação causal entre poluição e degradação ambiental, arriscando a dizer que “dano ambiental é a lesão aos recursos ambientais, com conseqüente degradação – alteração adversa ou *in pejus* – do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida”<sup>152</sup>.

Para Milaré<sup>153</sup> todo recurso natural é ambiental, mas nem todo recurso ambiental é natural. A noção de dano ambiental está intimamente relacionada com a visão ampla de meio ambiente e o seu conteúdo abrange o conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais. Apesar de isso estar claro, ainda não foi suficientemente difundido e assumido como fundamento para formulações doutrinárias inovadoras. A legislação vigente continua privilegiando os recursos da natureza.

Segundo Francis Caballero *apud* Milaré<sup>154</sup>, deve-se distinguir entre o dano “ecológico em sentido amplo, isto é, tudo o que degrada o meio ambiente, e o dano ecológico em sentido estrito, isto é, a degradação dos elementos naturais. Assim é que, através de políticas ambientais modernas, já se anuncia a tendência de se incorporar estes aspectos também no ordenamento jurídico.”

Milaré<sup>155</sup> chama a atenção para uma dupla face da danosidade ambiental: seus efeitos sobre o homem e sobre o ambiente, o que se pode depreender da leitura do § 1º do artigo 14 da Lei 6.938/1981, quando dispõe sobre “danos causados ao meio ambiente e a terceiros”. Da mesma forma a Lei da Biossegurança, Lei 11.105/2005, no seu art. 20, quando registra que “os responsáveis pelos danos ao meio ambiente e a terceiros responderão, solidariamente, por sua indenização ou reparação integral”.

José Rubens Morato Leite<sup>156</sup> compreende que o dano ambiental tem conceituação ambivalente: designa não só a lesão sobre o patrimônio ambiental, que é comum à coletividade, mas se refere também, na esteira do pensamento de Jorge Bustamante Alsina, ao dano – por intermédio do meio ambiente ou dano ricochete – a interesses pessoais,

---

<sup>152</sup> MILARÉ, Edis. Op. cit., p. 866.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 867.

<sup>154</sup> *Idem*.

<sup>155</sup> *Idem*.

<sup>156</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 92.

legitimando os lesados a uma reparação pelo prejuízo patrimonial ou extrapatrimonial sofrido. No mesmo sentido é o pensamento de Antônio Herman Benjamin<sup>157</sup>.

Assim, no âmbito do dano ambiental, conforme Milaré<sup>158</sup>,

podemos distinguir: o dano ambiental coletivo ou dano ambiental propriamente dito, causado ao meio ambiente globalmente considerado, em sua concepção difusa, como patrimônio coletivo; dano ambiental individual, que atinge pessoas, individualmente consideradas, através de sua integridade moral e/ou de seu patrimônio material particular.

Nesse estudo, ainda, se apresenta o conceito de dano ambiental proposto por Gilberto Passos Freitas *apud* Betiol<sup>159</sup>: “[...] a lesão ou perigo de lesão causada pelo homem aos componentes ambientais, compreendendo não só o dano ao meio ambiente em si, como os danos à vida, à saúde e à integridade física”. Deve-se considerar, nesse ínterim, todas as atividades desenvolvidas pelo ser humano, inclusive as de cunho “natural” como criação de animais, extrativismo etc.

Betiol<sup>160</sup> destaca, na esteira de Morato Leite, que a legislação pátria, “ao tratar do conceito de dano ambiental, tratou de forma integrada tanto o dano ao meio ambiente em si mesmo considerado como aquele que atinge terceiros em seus valores individuais e patrimoniais, o denominado microbem ambiental”.

Neste contexto, caso haja dano ambiental, abrem-se algumas possibilidades de tutela tanto no nível do interesse individual – microbem – como no coletivo – macrobem – reflexamente. Destacam-se, conforme Morato Leite<sup>161</sup>, pelo menos três possibilidades: a) utilização dos instrumentos do Código Civil, especialmente a regra geral da responsabilidade civil, com culpa, conjugada com as normas civis processuais e demais legislação pertinente, quando não se tratar de hipóteses descritas no artigo 3º, II e III, da Lei 6.938/1981; b) postulação da tutela com fundamento no artigo 14, §1º, da Lei 6.938/1981, quando o dano seja decorrente de degradação ambiental, ou atividade poluidora, nos estritos termos do

<sup>157</sup> BENJAMIM, Antônio Herman. **Responsabilidade Civil pelo dano ambiental**. Revista de Direito Ambiental, jan.-mar, 1998, p. 120. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/19863792/1275009267/name/Responsabilidade+civil+pelo+dano+ambiental+-+Antonio+Herman+V.+Benjamin.pdf>. Acesso em 26 fev 2013.

<sup>158</sup> MILARÉ, Edis. Op. cit., p. 868.

<sup>159</sup> BETIOL, Luciana Stocco. **Responsabilidade Civil e Proteção ao Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 145.

<sup>160</sup> BETIOL, Luciana Stocco. **Responsabilidade Civil e Proteção ao Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 149.

<sup>161</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 126 – 128.

conceito legal trazido por esta lei no seu artigo 3º, II e III; c) utilização do regramento do artigo 927, parágrafo único, do Código Civil atual, tendo a exigência de comprovação que o dano decorre de uma degradação ambiental, ou atividade poluidora, nos estritos termos do artigo 3º, II e III, da Lei 6.938/1981.

Ainda nesse contexto, percebe-se que umbilicalmente relacionado ao conceito de dano ambiental está o conceito de risco, o qual, apesar de não ter sido legalmente definido, pode ser efetiva e imediatamente aplicado, baseando-se primordialmente no princípio da precaução e nas provas, conforme Morato Leite<sup>162</sup>.

A teoria da responsabilidade objetiva, contida no artigo 927, parágrafo único, do atual Código Civil, segundo Morato Leite<sup>163</sup>, leva em consideração a teoria do risco, o qual pode apresentar-se como concreto, perigo produzido pelos efeitos nocivos da atividade, ou abstrato, decorrente da constatação do “simples” perigo que encerra a atividade em si. Assim, no que se refere ao risco, há uma estreita vinculação ao princípio da precaução. Nesse mesmo sentido, Paulo Affonso Leme Machado<sup>164</sup> afirma que “na conceituação de risco aplicam-se os princípios da precaução, da prevenção e da reparação”.

O terceiro pressuposto da responsabilidade civil ambiental é o nexo de causalidade, ou seja, o liame entre a ação ou omissão e o dano causado. Esse aspecto é de suma relevância e merece uma atenção especial de estudo, pois carece de compreensão mais aprofundada e, inclusive de reflexão atualizada, considerando-se que, no âmbito ambiental, surgem importantes questionamentos quanto a sua aplicação.

Significativos estudos a respeito do nexo causal têm trazido importantes reflexões em relação a este elemento constitutivo do sistema de responsabilidade civil, constatando-se a necessidade premente de pensar a flexibilização do nexo causal, levando-se em consideração o atual contexto social, jurídico, cultural, econômico e ambiental, mormente este último, pois a aplicação do nexo causal no contexto ambiental apresenta nuances próprias que justificariam tal flexibilização.

Assim, este trabalho, ao analisar mais demoradamente o tema do nexo causal, cuja relação com o tema da responsabilização civil é estreita, quer explicitar a necessária atenção em torno da flexibilização do nexo causal, pois esta exerce papel determinante na apuração da responsabilidade no que se refere aos danos ambientais, considerando-se as peculiaridades que quase sempre envolvem as situações de danos ao meio ambiente.

---

<sup>162</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Op. cit., p. 128 -129.

<sup>163</sup> *Idem*.

<sup>164</sup> MACHADO. Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 337.

### *5.3.2 As teorias do nexo causal e a possibilidade de sua flexibilização em função da responsabilidade civil ambiental*

Nesse sentido, mister se faz uma abordagem sobre as chamadas teorias explicativas do nexo de causalidade, sobretudo, porque é o elemento que tem sido determinante na efetivação da aplicação ou não da responsabilização civil ambiental no contexto brasileiro. Trata-se, entretanto, de um aspecto controverso, considerando-se que nem sempre é possível determinar o nexo causal.

No contexto dos danos ambientais, levando-se em consideração os fatores agente, tempo e espaço, não é tarefa fácil elucidar o liame entre ação ou omissão e danos ocorridos. Os dois elementos, ação ou omissão e dano, parecem mais acessíveis de constatação. Fazem parte do mundo dos fenômenos, mesmo que muitas vezes o dano não se mostre de forma instantânea, vindo a se prolongar no tempo ou manifestar-se em tempo diferente da ação ou omissão. Sobre eles incidem as noções de tempo e espaço. São o ponto de partida natural, sobre os quais incidem as leis naturais. O nexo entre eles não é propriamente fenomênico, mas algo que só pode ser expresso através de uma operação do intelecto e está relacionado a opções valorativas, isto é, submissão a critérios normativos, portanto, incide sobre ele uma noção jurídica.

Nesse ínterim, como se pode perceber, há relação direta com condições naturais e sociais, bem como culturais, mormente jurídicas. É nesse ponto que se encontra a maior controvérsia relacionada ao tema. O nexo causal tem natureza fática, conforme compreensão doutrinária vigente? Ou, conforme doutrina ainda em construção – a partir da noção de flexibilização –, pode ter natureza jurídica? Para uma possível resposta, é necessário analisar as teorias do nexo causal, procurando a que melhor se aplica, no contexto atual, aos danos ambientais.

Segundo Annelise Monteiro<sup>165</sup>, “a identificação da Causa de um dano implica juízos de valor, informados pelo Direito, em que se fazem escolhas, fundadas em critérios tais como adequação social, periculosidade da atividade, proximidade temporal entre a ação e a omissão

---

<sup>165</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2. ed., rev., atual. e ampl., Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2011, p. 171.

e o dano, probabilidade, etc.” Nesse sentido, as teorias criadas para explicar o nexos causal são: a da equivalência das condições, da causalidade adequada, causalidade direta e imediata.

Leciona Patrícia Faga que “as teorias do nexos causal surgiram em meados do século XIX, quando o pensamento naturalista exercia forte influência sobre as correntes filosóficas, tendo seu apogeu com Augusto Comte e Stuart Mill, exercendo forte influência sobre o direito penal”<sup>166</sup>. Assim, tais teorias tiveram sua aplicação primeira no âmbito do direito penal e serviram de base para as teorias causais no âmbito da responsabilidade civil, podendo ser agrupadas, conforme Patrícia Faga, na esteira de Fernando Dias Paloz e Isidoro Goldenberg, em três categorias: “teoria da equivalência, que é a teoria generalizadora; teorias individualizadoras; e teorias mais modernas”<sup>167</sup>.

De acordo com a primeira, todas as condições figuram como igualmente necessárias para a ocorrência do resultado. Sua origem está no estudo *A system of Logic* de John Stuart Mill. Apesar de ter influenciado o direito alemão, francês, belga e até o Código Penal brasileiro, apresentando-se inviável no direito civil pelo fato de que acabaria na conclusão de que todos são culpados de tudo, não permitindo, por exemplo, a interrupção do nexos causal. Por outro lado, no âmbito ambiental, não se apresenta satisfatória sua aplicação, vez que neste a responsabilização se dá a partir de causas e concausas. Nesse sentido, se um agente demonstrar que o dano ocorreria mesmo sem a sua atuação poderia se eximir da responsabilidade.

As teorias individualizadoras subdividem-se em teoria da causa próxima ou imediata; da causa eficiente ou preponderante; da causalidade adequada; do escopo da norma jurídica violada; da ação humana; da continuidade ou do prolongamento da manifestação danosa, teoria dos danos imediatos.

A teoria da causa próxima ou imediata, apesar de também ter influenciado o direito francês, italiano e brasileiro, foi bastante criticada e mostra-se inadequada no âmbito ambiental devido à dificuldade de demonstrar qual foi realmente a causa do dano, pois nem sempre é a mais próxima;

A teoria da causa eficiente e da causa preponderante são provenientes da doutrina alemã, para a qual o que determina é o grau de eficiência da causa, aquela que mais contribuiu para o dano. Nesse ponto, alguns autores fazem uma distinção entre causa – antecedente gerador do resultado, dando-lhe existência; condição e ocasião – circunstâncias que facilitam

---

<sup>166</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexos causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 128.

<sup>167</sup> *Ibidem*, p. 128-129.

a ocorrência do dano mesmo que acidentalmente. De acordo com essa teoria, “a causa é a condição que rompe o equilíbrio entre os fatores favoráveis e contrários à produção do dano”<sup>168</sup>;

A teoria da causalidade adequada, formulada por Luiz Von Bar (1871) e divulgada por J. Von Kries (1888), considera a adequação da causa em razão da possibilidade ou probabilidade de um resultado, devendo ser idônea para produzir certo resultado; opõe-se à da causalidade próxima, pois sua adequabilidade não significa necessariamente a mais próxima. Essa teoria goza de considerável respeito na doutrina nacional e tem sido aplicada no direito civil e em diversos julgados. Apesar de acabar levando ao campo da culpa, tem o mérito de trazer um critério mais objetivo. No entanto, não se adapta ao contexto ambiental, vez que poderia descartar a concausa, introduzindo uma quebra no nexo causal, distinguindo a responsabilidade do causador principal daquele que apenas contribuiu<sup>169</sup>. Conclui Patrícia Faga que “todos os causadores do dano são responsáveis”<sup>170</sup>.

A teoria do escopo da norma violada, proposta por Rabel e Kramer, leva em consideração não a causalidade adequada, mas “os reais interesses tutelados pelo fim do contrato ou pelo fim da norma legal [...] não há um único critério válido para a aferição do nexo causal, o que exige que o julgador considere a função da norma violada, para verificar se o evento danoso está sob sua proteção”<sup>171</sup>. É uma espécie de preenchimento material da ideia-base trazida pela teoria da causalidade adequada. Nessa teoria, busca-se, no caso concreto, elucidar qual o interesse jurídico protegido pela norma violada pela conduta danosa<sup>172</sup>. Apresenta-se como mais apropriada nos casos em que há dificuldade de estabelecer um relação direta com a conduta causadora.

De acordo ainda com Patrícia Faga, essas teorias, à exceção da teoria do escopo da norma violada, também não se mostram satisfatórias na responsabilidade ambiental, vez que esta é objetiva e leva em consideração causa e concausas, sem se preocupar com o grau de eficiência e, além disso, aplica-se a solidariedade. Para ela, a prova do nexo causal é muito mais uma questão jurídica do que fática, entendendo que essa teoria é uma alternativa à teoria da causalidade adequada e melhor se adapta à questão ambiental. Afirma a autora: “já

---

<sup>168</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexo causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 134

<sup>169</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexo causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 136.

<sup>170</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 136-137.

<sup>172</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 173.



dissemos: o nexu causal não é elemento fático, é elemento jurídico”<sup>173</sup>. Traz a lume doutrina portuguesa e Argentina destacando a pertinência dessa teoria ao contexto dos danos ambientais. Luis Manoel Teles de Menezes Leitão *apud* Patrícia Faga<sup>174</sup>, afirma que:

é apenas necessário averiguar se os danos que resultaram do facto correspondem à frustração da utilidades que a norma visava conferir ao sujeito através do direito subjectivo ou da norma de proteção. Assim, a questão da determinação do nexu de causalidade acaba por se reconduzir a um problema de interpretação do conteúdo e fim específico da norma que serviu de base à imputação dos danos. [...] Efectivamente a obrigação de reparar os danos causados constitui uma consequência jurídica de uma norma relativa à imputação de danos, o que implica que a averiguação do nexu de causalidade apenas se possa fazer a partir da determinação do fim específico e do âmbito de proteção da norma que determina essa consequência jurídica.

No mesmo sentido, Isidoro Goldenberg e Néstor Cafferatta *apud* Patrícia Faga<sup>175</sup>,

Al examinar las teorías generales sobre causalidade (de la equivalência de las condiciones, etc.) se comproba que todas tienen um mismo modo de aproximarse al concepto de la causa, en cuanto la tratan de definir a partir de datos puramente fácticos que la realidade nos da. Este enfoque deve entenderse, sin embargo, como um elemento de confusión, pues el elemento nexu causal, en cuanto concepto jurídico que integra la responsabilidade civil, no tiene naturaleza fáctica, sino jurídica”

Assim, entende Patrícia Faga que essa teoria tem o mérito de afastar-se da aproximação fática e buscar o nexu jurídico na norma violada o que se apresenta mais adequado à responsabilidade ambiental, considerando-se aquelas dificuldades em relação à elucidação e provas do nexu causal nesse contexto.

A teoria da ação humana, formulada por Beling, Binding e Antolisei, distinguindo entre ação e causalidade, indica que o fenômeno causal não deve ser tratado somente do ponto de vista fático, mas deve considerar o mundo do homem que age conscientemente com vista a determinada finalidade. Nesse sentido, deve-se perquirir quando um sujeito deve ser considerado autor de determinado resultado, captando um processo físico natural para atingir um fim proposto<sup>176</sup>.

A teoria da continuidade ou do prolongamento da manifestação danosa nada traz de novo em relação à teoria da causalidade adequada, funcionando como complemento dela.

<sup>173</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexu causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 149.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>175</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexu causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 149.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 138.

A teoria dos danos diretos e imediatos, segundo Patrícia Faga, figura no artigo 403 do Código Civil. Essa teoria contém a noção de interrupção do nexo de causalidade por uma causa que esteja direta e imediatamente ligada ao resultado e não considera o caso fortuito como causa interruptiva do nexo. A melhor explicação para essa teoria se encontra na doutrina da necessidade. Assim, o resultado deve advir necessariamente de determinado fato, ato ou omissão – causa. Pouco importa se é próxima ou remota, importa a relação de necessidade e de vínculo entre uma ou outra e o dano.

Gustavo Tepedino<sup>177</sup> colaciona decisão judicial do Supremo Tribunal Federal, destacando lição de Agostinho Alvim quanto à aplicação da teoria dos danos diretos e imediatos nos seguintes termos:

[...] Essa teoria, como bem demonstra Agostinho Alvim (...) só admite o nexo de causalidade quando o dano é efeito necessário de uma causa, o que abarca o dano direto e imediato sempre, e, por vezes, o dano indireto e remoto, quando, para a produção deste, não haja concausa sucessiva. Daí dizer Agostinho Alvim: os danos indiretos ou remotos não se excluem, só por isso; em regra, não são indenizáveis, porque deixam de ser efeito necessário, pelo aparecimento de concausas. Suposto não existam estas, aqueles danos são indenizáveis.

Essa teoria ainda permite responsabilização por danos indiretos desde que sejam consequência direta de atos ilícitos ou de atividades de risco objetivamente considerada. Acolhe também o caso fortuito e a força maior como excludentes de responsabilidade. Apesar de ser a aplicada predominantemente no direito brasileiro, prevalecendo no Supremo Tribunal Federal, não resolve o problema da causalidade no contexto ambiental pelo fato de restringir muito a aplicação da responsabilidade civil de indenizar os danos causados, devido à exigência da necessidade e suficiência das causas, não se considerando a concorrência de causas muito comum nos danos ambientais, como por exemplo, a variedade de agentes e de fatores sociais, humanos, técnicos e naturais.

Patrícia Faga<sup>178</sup> ainda faz referência à teoria da imputação objetiva, criada por Karl Larentz, em 1927, o qual, considerando que certos riscos devem ser tolerados, os chamados riscos permitidos, e partindo da ideia do homem como ser racional, afirma que as consequências objetivamente previsíveis podem ser a ele atribuídas. Trata-se de uma valoração moral dos seus atos, considerando a possibilidade de previsão das consequências de suas ações. No entanto, apesar dessa teoria trazer significativa contribuição para o sistema de

---

<sup>177</sup> TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito civil – Tomo II**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 65. (RTJ, vol. 143, p. 270 (JSTF, vol. 172, p. 197)).

<sup>178</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 172.

responsabilização civil, não pode ser aplicada isoladamente<sup>179</sup>, devendo-se analisar o caso concreto para aferir se o desenvolvimento da atividade efetivamente amentou o risco de dano. Essa teoria tem mais aplicabilidade no campo penal do que no campo civil.

É certo que o nexo de causalidade deve indicar se o dano é consequência de determinada ação ou omissão ou atividade perigosa e o responsável. No entanto, os danos ambientais apresentam um grau de complexidade maior e a elucidação do nexo não se faz tão cristalina.

Dentre os aspectos que ofuscam a relação causal no âmbito dos danos ambientais, estão: a) a possível diversidade de causas, e seus níveis de efeitos, para um mesmo dano – “causalidade complexa”<sup>180</sup>, segundo Antônio Herman Benjamin; b); a possível diversidade de agentes causadores do dano, vários focos emissores – “contaminação crônica ou sinergia”<sup>181</sup>; c) a implicação dos fatores tempo (lapso temporal) – efeitos futuros – e espaço – afetação de locais diversos da ação ou omissão ou da atividade; d) a implicação da dúvida científica, levando a explicações que visam afastar o nexo. Todos estes aspectos se enfeixam numa constatação que parece consenso entre os jusambientalistas: a dificuldade da prova do nexo causal, tanto do ponto de vista fático quanto jurídico.

Antônio Herman Benjamin<sup>182</sup> chama a atenção para o fato de que o dano ambiental “pode ser resultado de várias causas, concorrentes, simultâneas e sucessivas, dificilmente tendo uma única e linear fonte [...]”. É o que ele chama de “império da dispersão do nexo causal” em que o degradador acaba por vezes saindo impune sob transferência de responsabilidade para terceiros ou até mesmo a vítima.

Benjamin ainda destaca que, nesse ínterim, há duas ordens de problemas que se destacam. A primeira, quanto à dificuldade de indeterminação da fonte poluidora quando, por exemplo, se tratar de uma mesma substância: relação causal entre fonte e dano, tratando-se de

<sup>179</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexo causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 142.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 152. Convém ressaltar ainda que tal causalidade complexa, de acordo com Benjamin, “advém da interação entre mau funcionamento técnico ou tecnológico, erro humano e procedimentos de segurança inadequados, o que cria enormes dificuldades em termos de causalidade, pois raramente há um único responsável”. (BENJAMIM, Antônio Herman. **Responsabilidade Civil pelo dano ambiental**. Revista de Direito Ambiental, jan.-mar., 1998, p. 127). Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/19863792/1275009267/name/Responsabilidade+civil+pelo+dano+ambiental+-+Antonio+Herman+V.+Benjamin.pdf>. Acesso em 26 fev 2013.

<sup>181</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexo causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 154.

<sup>182</sup> BENJAMIM, Antônio Herman. **Responsabilidade Civil pelo dano ambiental**. Revista de Direito Ambiental, jan.-mar., 1998, p. 127. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/19863792/1275009267/name/Responsabilidade+civil+pelo+dano+ambiental+-+Antonio+Herman+V.+Benjamin.pdf>. Acesso em 26 fev 2013.

identificar dentre vários agentes possíveis aquele cuja ação ou omissão esteja em conexão com o dano, levando-se em consideração o fato de muitas dessas substâncias serem imperceptíveis aos sentidos e cuja latência pode apresentar efeitos posteriores; a segunda, quanto à origem mesma do dano ambiental ou dos males que a vítima apresenta, considerando que raramente a causa se dá a partir de um só agente tóxico e buscando a relação direta – o *modus operandi* da causação do dano – entre determinada substância e o dano causado.

Diante disso, qual causalidade seria mais habilitada para a responsabilização civil ambiental? Fática ou jurídica?

Patrícia Faga faz referência a algumas teorias desenvolvidas na área de responsabilidade ambiental: a teoria holandesa da causa alternativa ou disjuntiva, a teoria americana de participação no mercado, a teoria alemã da condição perigosa, a teoria da proporcionalidade em relação à probabilidade – risco – de haver causado o dano e a teoria da vítima mais provável. Entretanto, frisa que são insuficientes. De sua análise, pode-se verificar que o elemento comum essencial que se pode extrair delas é o da inversão do ônus da prova, vez que consideram a hipossuficiência dos autores em constituir provas quando se trata de danos ao meio ambiente, bem como uma presunção de responsabilidade em virtude de previsão legal ou mesmo do grau de risco da atividade desenvolvida.

Conclui Patrícia Faga<sup>183</sup> que “a aplicação da teoria do escopo da norma violada aliada às presunções de responsabilidade e a mais ampla inversão do ônus da prova são primordiais para a realização do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado previsto no art. 225, *caput*, da Cf.”

Para a mesma autora, considerando-se ainda as características próprias dos danos ambientais, deve-se alargar a compreensão do nexos causal para além da criação de um laço empírico entre dois fatos a fim de se evitar condutas que por afastarem a realidade dos acontecimentos ambientais negligenciam a responsabilidade pelas intervenções sobre o meio ambiente.

No mesmo diapasão leciona Annelise Monteiro<sup>184</sup>

Para que a responsabilidade civil seja eficiente para permitir a prevenção e reparação de danos ambientais típicos de uma sociedade de risco, é necessário alterar os critérios jurídicos para a delimitação da causalidade, percebendo-se que esses danos se processam através do *Umwelt*, num percurso causal muitas vezes oculto, o que impede a formação de juízos de certeza científica sobre as causas desses danos.

<sup>183</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexos causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 150.

<sup>184</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2. ed., rev., atual. e ampl., Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2011, p. 173.

Na esteira de Antônio Menezes Cordeiro, Annelise Monteiro<sup>185</sup> indica que a configuração do nexo causal deve passar pelo escopo da norma violada, no sentido “de imputar ao agente o conjunto de danos correspondentes às posições que são garantidas pelas normas violadas [...] posto que caberá indagar, por meio de valorações jurídicas, se tais danos correspondem a bens tutelados pelas normas violadas pelo agente”.

Em face do fenômeno da objetivação da responsabilidade e a aplicação da teoria do risco, com a prescindibilidade da culpa, o nexo causal passou a ter uma importância muito significativa. Deixou de ser uma etapa meramente formal para se configurar no elemento essencial, apesar de polêmico, e de difícil compreensão conceitual, sobretudo, no contexto ambiental. Entretanto, a chamada socialização dos riscos tem relativizado a necessidade da elucidação e comprovação do nexo causal. Vê-se então que este é um tema desafiador e suscita necessidade de estudo aprofundado, considerando-se a evolução da concepção de responsabilidade civil, mormente, por danos causados ao meio ambiente. A exigência do nexo causal permite distinguir a responsabilidade civil de outras técnicas de reparação<sup>186</sup>.

Annelise Monteiro<sup>187</sup>, na esteira de Nelson Nery Júnior, Sérgio Ferraz, Edis Milaré, Antônio Herman Benjamin, entre outros, destaca que, no Brasil, a jurisprudência<sup>188</sup>, embora não de forma unânime, tem tomado corpo no sentido de firmar entendimento de que um dos critérios de imputação utilizados é a teoria do risco integral, o que dispensa a exigência de comprovação da adequação causal adequada ou vínculo direto com o dano e afirma que “nessa hipótese, a relação causal, seria aferida normativamente em virtude do âmbito de proteção da norma que foi violada”.

Pontua ainda que mesmo adotada a teoria do risco criado ou do risco proveito, em consonância com a Lei 6.938/1981, percebe-se uma aplicação ampla do regime de responsabilidade objetiva, no sentido da busca de uma efetiva reparação ambiental e, neste sentido, leva mais em consideração não o elemento “perigo” contido na ideia de risco da

---

<sup>185</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Op. cit., p. 173.

<sup>186</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 144-145.

<sup>187</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Op. cit., p. 174.

<sup>188</sup> TRF-4ª Região, Apelação Cível nº 366723-SC, 4ª Turma, Rel. Juiz João Pedro Gebran Neto, j. em 06.02.2002, DJU de 13.03.2002, p. 1003; TJRS, 9ª Câmara Cível, AC 70017206541, Rel. Des. Tasso Caubi Soares Delabary, j. em 07.02.2007; TJRS, 9ª Câmara Cível, AC 70023524846, Rel. Des. Marilene Bonzanini Bernardi, j. em 04.12.2008; TJMG, 8ª Câmara Cível, AC 1. 0245.01.002620-2/001 (1), Rel. Des. Fernando Botelho, j. em 04.12.2008.

atividade, mas na peculiaridade do dano ambiental que diz respeito à violação de um direito fundamental. Assim, afirma Annelise Monteiro<sup>189</sup>:

A responsabilidade pelo risco aplica-se tanto aos danos gerados por atividades perigosas como aqueles desencadeados por uma atividade profissional qualquer, partindo-se da premissa de que quem exerce uma atividade econômica deve arcar com todos os custos atinentes à prevenção e à reparação dos danos ambientais, aplicando-se ainda o princípio do *alterum neminem laedere*. [...] Com isto, atenua-se o nexos de causalidade, que se transforma em mera “conexão” entre a atividade e o dano, falando-se em dano “acontecido” porque, a rigor, não se exigirá um nexos de causalidade adequado entre a atividade e o dano. Todos os riscos abrangidos pela atividade deverão ser internalizados no processo produtivo e, se o dano ocorrer, haverá uma presunção de causalidade entre tais riscos e o dano.

Destaque-se que para a referida presunção é necessário que o dano esteja estreitamente vinculado à atividade e o que justifica essa presunção são os princípios da precaução e do poluidor-pagador, os quais redefinem os objetivos da responsabilidade civil, dando a ela a perspectiva da garantia da incolumidade dos bens de titularidade difusa, destacando-se, portanto, a função social da responsabilidade civil.<sup>190</sup>

Ao apresentar a compreensão de Agostinho Alvim acerca da teoria de Tomaso Mosca sobre a distinção entre causalidade fática e jurídica, conclui Patrícia Faga<sup>191</sup>:

Percebe-se, no esforço da doutrina em estreitar o mundo dos fatos e o mundo das ideias, a grande problemática que acompanhou o desenvolvimento do nexos causal no âmbito da responsabilidade civil. Esse distanciamento, a fim de dar autonomia a um nexos causal exclusivamente jurídico, será indispensável à tutela da vítima, tanto daquele que não tem prova do nexos, como aquela que sequer enxerga o nexos. Nos danos ao meio ambiente esse aspecto é por demais relevante tanto nos danos difusos propriamente ditos, quanto nos danos reflexos.

É justamente a partir dessa nova compreensão do nexos causal como causalidade jurídica que se estabelece uma nova ótica a respeito da responsabilidade civil, a dimensão preventiva, através da flexibilização do nexos causal, é dizer, o nexos continuará sendo elemento importante na apuração e aplicação da responsabilidade, no entanto, necessitará de ampliação de sua noção tradicional, pautada numa estrutura rígida.

O problema é que quando se trata de danos ambientais, nem sempre restam claros a ação ou omissão e, por conseguinte o causador ou causadores, agente ou agentes, e o próprio dano que pode não se manifestar imediatamente ou ainda poderá se manifestar, além de futuramente, em local distante do local do fato. No entanto, a concepção tradicional em torno

<sup>189</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Op cit., p. 176-177.

<sup>190</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Op. cit., p. 177.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 147.

do dano é que ele deve ser atual, certo ou, ao menos, determinável, pessoal e direto. Nesse sentido é que se tem estudado e buscado apontar para a necessidade da flexibilização do nexo causal, tendo em vista que a própria concepção de dano, no contexto ambiental, mostra-se de forma inusitada.

Outro aspecto apontado por Patrícia Faga é que, na dimensão preventiva, a remodelação do nexo de causalidade também pode dar a sua contribuição, vez que ao se fundamentar não mais numa relação direta entre o dano e o agente, mas também na relação entre o dano e a potencialidade do agente de evitá-lo, poderá elucidar uma responsabilidade por omissão, o que por si já carrega uma dimensão pedagógica. Essa elasticidade, afirma Patrícia Faga, “torna-se instrumento precioso de consagração do princípio da reparação integral”<sup>192</sup>. Além disso, tende a atenuar a exigência de um nexo de causalidade certo, admitindo-se um nexo provável. Isso favorece a consideração dos riscos suspeitos, numa dimensão de precaução e de responsabilidade antecipatória, em cujo contexto se expressa como importante avaliação estratégica em favor da preservação do meio ambiente.

Destaca a autora que nas atividades perigosas, aquelas que criam riscos de danos graves, afirma-se a presunção do nexo causal, podendo haver isenção somente no caso comprovação de culpa da vítima. No Brasil, essa presunção está prevista na Lei 6.453/77<sup>193</sup>, nos casos de dano nuclear em que é totalmente desnecessária qualquer prova do nexo causal. É a chamada responsabilidade por risco exacerbado, o que também ocorre na legislação francesa. A tese da presunção destaca-se, no contexto ambiental, tendo em vista as dificuldades fática e jurídica da prova do nexo causal.

Patrícia Faga aponta que “essa dificuldade de prova pode gerar o estabelecimento de certas presunções de causalidade, que vão auxiliar o operador do direito no momento da solução do caso [...] como ocorre, por exemplo, no caso das doenças advindas do exercício de determinadas profissões”<sup>194</sup>, podendo ser estabelecidas pelo próprio legislador.

Assim, a flexibilização do nexo causal contribui para superar a dificuldade de prova e a impossibilidade de se elucidar o liame lógico diante de danos difusos. Afirma ainda Patrícia Faga:

---

<sup>192</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 148.

<sup>193</sup> A Lei 6.453/1977 dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências.

<sup>194</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexo causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 152.

É para a tutela do meio ambiente que se defende o afastamento de um nexos natural; cabe a uma concepção jurídica de causa o papel de fortalecer a responsabilização dos agentes desses danos pós-consumo, a partir do momento em que a responsabilidade civil passa a não ser apenas reparadora, mas, e sobretudo, preventiva”<sup>195</sup>.

Toda essa discussão termina no gargalo de prova do dano ambiental, para o que necessário também se faz buscar formas facilitadoras, levando-se em conta a peculiaridade do dano ambiental. As referidas presunções já são um indicador de avanço nesse aspecto. A principiologia do direito ambiental apresenta-se como reforço fundamental a essa noção causal através dos princípios da prevenção, precaução, poluidor-pagador, solidariedade intergeracional e responsabilidade ambiental.

Destaque-se, conforme Patrícia Faga, que esse critério de presunção figura em legislações estrangeiras como no Reino Unido, *Environmental Protection Act*, seção 25; na Argentina, a teoria dos ônus dinâmicos da prova, espécie de inversão do ônus da prova; na Alemanha, presunção *iuris tantum* de responsabilidade da empresa; nos Estados Unidos, o *Cercla* trata dos potencialmente responsáveis, terceiros. No entanto, só é possível a utilização dessa presunção se a vítima pelo menos demonstra a aptidão da empresa para causar o dano<sup>196</sup>.

É necessário citar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, apesar da imprecisão na utilização das teorias do nexos causal, exige a demonstração do nexos. No entanto, em determinadas situações que envolvem efetiva proteção ambiental, o STJ tem se posicionado pela dispensa da prova do nexos, como nos casos de pessoa que adquire propriedade com passivo ambiental por desmatamento, por exemplo, entendendo pela responsabilidade objetiva, “que independe de culpa ou nexos causal, porque imposta por lei”<sup>197</sup>.

Nesse diapasão, a autora destaca mais uma vez o entendimento de que a teoria mais viável no contexto da apuração da responsabilidade pelos danos ambientais é a do escopo da norma violada, tendo em vista o reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado como fundamental. A titularidade do bem socioambiental enseja a configuração do nexos, não necessitando explicitamente da comprovação do nexos. Continua Patrícia Faga:

<sup>195</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 155.

<sup>196</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexos causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 155-156.

<sup>197</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2ª T., REsp 18567/SP, rel. Min. Eliana Calmon, j. 16.06.2000 *apud* LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexos causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 161.



“[...] para essa teoria a obrigação de reparar os danos causados é uma consequência jurídica de uma norma, e a averiguação do nexo de causalidade se faz a partir da determinação do fim da norma que determina tal consequência”<sup>198</sup>. Nesse ínterim, o interesse preponderante é a proteção e preservação do meio ambiente em detrimento do interesse particular e o nexo é jurídico e não fático<sup>199</sup>.

Como se pode perceber, a determinação do nexo de causalidade é uma das mais difíceis tarefas do sistema de responsabilidade civil. As diversas teorias e posicionamentos abordados ainda estão longe de uma unanimidade. No entanto, fica evidente a busca pela efetiva identificação dos responsáveis e a recuperação ambiental, valendo, para isso, a flexibilização do nexo causal, acolhendo-se a verossimilhança e a probabilidade como critérios suficientes para a relação causal necessária à responsabilização civil, tentando alcançar a superação de uma causalidade certa e absoluta a que as vítimas, a própria coletividade, em geral, não têm acesso algum.

Com relação à flexibilização do nexo de causalidade, veja-se pertinente posicionamento da Ministra Eliana Calmon:

[...] A responsabilidade por danos ambientais é objetiva e, como tal, não exige a comprovação de culpa, bastando a constatação do dano e do nexo de causalidade. Contudo, não obstante a necessidade de comprovação do nexo de causalidade ser a regra, em algumas situações se dispensa tal necessidade em prol de uma efetiva proteção do bem jurídico tutelado. É isso que ocorre na esfera ambiental, nos casos em que o adquirente do imóvel é responsabilizado pelos danos ambientais causados nesta propriedade, independentemente de ter sido ele ou o dono anterior o real causador dos estragos<sup>200</sup>.

Nesse ponto constata Morato Leite<sup>201</sup> que “não há na ordem jurídica, mas sim na jurisprudência, construções vinculadas à mitigação da relação de causalidade, admitindo presunções, a imprescritibilidade da reparação do dano ambiental, bem como a inadmissibilidade de excludentes para o dever de reparar o dano (restauração, restituição *in natura* e ressarcimento)”.

Interessante ainda se apresentam alguns posicionamentos jurisprudenciais no sentido de afirmar a responsabilidade solidária dentro de uma perspectiva de reparação integral dos

<sup>198</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexo causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 162.

<sup>199</sup> *Idem*, p. 162.

<sup>200</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 1.056.540/GO. Rel. Min. Eliana Calmon, j. 25.08.09, DJe 14/09/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 29 mar 2013.

<sup>201</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 310.

danos ambientais. Assim, a ordem jurídica brasileira tem reconhecido, pela própria definição de poluidor, contida no artigo 3º, inciso IV, da Lei 6.938/1981, que todo aquele, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que tenha concorrido ou apresente condições de concorrer para a produção do resultado, deve ser responsabilizado a reparar individual ou coletivamente.

Nesse sentido, veja-se o seguinte posicionamento jurisprudencial:

[...] a responsabilidade por um dano recairá sobre todos aqueles relativamente aos quais se possa estabelecer um nexo de causalidade entre sua conduta ou atividade e o dano – com a ressalva da hipótese já mencionada –, ainda que não tenha havido prévio ajuste entre os poluidores. E, consoante o art. 942, *caput*, do atual Código Civil, a solidariedade pela reparação do dano alcança a todos, independentemente de ação conjunta<sup>202</sup>.

E, ainda, na lúcida visão de Herman Benjamin: “Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem”<sup>203</sup>.

Com base no estudo apresentado, pode-se afirmar que a causalidade mais habilitada para a apuração da responsabilidade civil a ser aplicada no contexto ambiental é a jurídica, levando-se em consideração, na esteira das lições de Patrícia Faga, Annelise Monteiro, a teoria do escopo da norma violada, o princípio da inversão do ônus da prova.

Ainda neste diapasão, pode-se concluir que essa nova compreensão acerca do nexo de causalidade, a partir da noção de flexibilização, pautada pelo dimensão preventiva, leva a uma maior e mais efetiva responsabilização civil em torno dos danos ou potenciais danos ao meio ambiente.

Assim, a flexibilização do nexo causal, pautado por uma noção de presunção de causalidade, na esteira das reflexões de Annelise Monteiro, Morato Leite e jurisprudências recentes, contribui sobremaneira para superação das dificuldades de constituição de provas, problema, no mais das vezes, inerente às situações ambientais que compromete a elucidação do liame lógico diante dos danos difusos. Isso dentro de uma visão pautada especialmente pelos princípios da precaução numa perspectiva mais preventiva e não somente corretiva ou reparatória.

---

<sup>202</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 1.056.540/GO. Rel. Min. Eliana Calmon, j. 25.08.09, DJe 14/09/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 29 mar 2013.

<sup>203</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1. 071.741/SP. Rel. Min. Herman Benjamin, j. 24.03.09. DJe 16/12/2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=equiparam-se+quem+faz&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=2>. Acesso em 29 mar 2013.

## 6. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E A TEORIA DO RISCO INTEGRAL

### 6.1 A responsabilidade do Estado

À guisa de contextualização, convém lembrar que no âmbito do Estado houve momento em que não se cogitava do referido instituto. Tratava-se da teoria da irresponsabilidade do Estado; depois houve a fase civilista, de aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva, a partir da qual se buscava a apuração da responsabilidade do agente pelo dano; por fim, a fase atual, teoria publicista, em que se compreende pela aplicação da teoria da responsabilidade objetiva, cabendo ao Estado responder pelos danos causados, independentemente de apuração da culpa.

No primeiro caso, havia a predominância de uma concepção de Estado ligada a uma visão divina, em que se destacava o aspecto da soberania do mesmo, não havendo reconhecimento de sua responsabilidade o que ensejaria descrédito, vez que o mesmo era o representante da ordem jurídica, não podendo aparecer como violador da mesma. Assim, as ações ou omissões dos agentes não poderiam ser imputadas ao Estado. Era uma visão prevalecente no contexto dos Estados absolutos até o século XIX, pressupondo-se que o rei não erra e o que agradava ao príncipe tinha força de lei.

Percebe-se, a partir de lição de Patrícia Faga<sup>204</sup>, que houve quem ainda defendesse tal teoria em pleno século XX. E conclui a autora: “entende-se que referida teoria é injusta, pois o Estado se constitui para a tutela do Direito, não para violá-lo impunemente. Assim, o Estado como ente dotado de personalidade, é sujeito de direitos e obrigações, e o princípio geral da culpa *in eligendo* e *in vigilando* a ele se aplica”<sup>205</sup>.

No segundo caso, prevalece a aplicação do direito privado, marcada pela teoria francesa, a qual deu início à separação das instâncias judiciárias e administrativas, do que se fez surgir o chamado contencioso administrativo. Depois de muito tempo de tentativas de adaptação do direito privado ao Estado, através dos conceitos de atos de gestão e atos de

---

<sup>204</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 124.

<sup>205</sup> *Idem*.

império, “chegou-se à ideia de que o Estado responde pelos danos causados ao particular, decorrentes de ato de gestão, havendo culpa do funcionário”<sup>206</sup>.

Tal compreensão, conforme Patrícia Faga<sup>207</sup>, recebeu pertinente crítica de Washington de Barros Monteiro, pois “não se pode dizer que o Estado é responsável quando pratica atos de gestão e não o é, quando realiza atos de império. Negar indenização neste caso é subtrair-se o Poder Público à sua função específica, qual seja a tutela dos direitos”.

Analisando o artigo 43 do atual Código Civil, Washington de Barros, na lição de Patrícia Faga<sup>208</sup>, conclui que a teoria cabível é a da responsabilidade sem culpa, nos seguintes termos: “Em verdade, a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público interno encontra-se hoje inteiramente fora do conceito civilista da culpa, situando-se decisivamente no campo do direito público”. Nesse sentido, aponta Patrícia Faga que tal responsabilidade se esteia ainda em vários princípios, dentre eles o da equidade, o da política jurídica e o da igualdade dos ônus e dos encargos sociais, o mais importante.

No terceiro caso, destaca Patrícia Faga<sup>209</sup>, há a desvinculação da responsabilidade civil do Estado do âmbito do direito privado, tendo como marco um emblemático julgado em que o Tribunal de Conflito francês, reconhecendo que a responsabilidade do Estado não poderia ser regido pelo direito civil, mas sim pelo Tribunal Administrativo, vez que deveria incidir sobre ele normas de caráter especial, mais afetas ao direito administrativo.

Dessa forma, a teoria publicista assume as modalidades de teoria da culpa do serviço, culpa administrativa e teoria do risco, sendo esta última o fundamento da responsabilidade objetiva do Estado e prevista, expressamente, no texto constitucional do artigo 37, § 6º, em que tanto pessoas jurídicas de direito público como de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes causarem, assegurado o direito de regresso nos casos de culpa ou dolo comprovados do agente causador. Nesse ínterim, o Estado corre e assume o risco do desempenho de suas funções.

Nesse tipo de responsabilidade aplicam-se as chamadas excludentes de responsabilidade, culpa da vítima, de terceiro, caso fortuito e força maior. No entanto, neste último caso, entende Patrícia Faga<sup>210</sup> que “até mesmo ocorrendo motivo de força maior, pode haver responsabilidade quando, aliada à força maior, ocorrer omissão do poder público na

---

<sup>206</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 125.

<sup>207</sup> *Idem*.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>209</sup> *Ibidem*, p. 127.

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 128.

realização de um serviço. Cuida-se da chamada teoria da omissão específica”, o que se dá, por exemplo, quando há dever de guarda.

É possível entender que esta omissão pode ser também em sentido genérico, quando, por exemplo, tem o dever de monitoramento – ações preventivas –, fiscalização, inspeção de determinadas atividades ou situações que, a despeito de dependerem diretamente de condições naturais, poderiam, se não evitadas, pelo menos ter seus efeitos diminuídos. Ocorre no âmbito do exercício ou não do poder de polícia<sup>211</sup>. Nessas situações, o Estado tinha o dever-poder de agir e não o fez. Trata-se da aplicação da teoria da culpa do serviço público, culpa anônima por omissão do serviço público. Nesse caso, tem condão de responsabilidade subjetiva.

Frisa-se que o sistema de responsabilização leva em conta tanto a conduta comissiva como a omissiva. Quando se reflete sobre o papel do Estado no âmbito da responsabilidade seja ela qual for, no atual contexto, tem destaque o caráter omissivo do Poder Público, vez que, em geral, a exploração direta do meio ambiente e de seus recursos tem sido uma tarefa empreendida preponderantemente por terceiros, o que não exclui, de todo, a responsabilidade estatal, até porque é com o consentimento estatal que os particulares exercem atividades, sendo, portanto, possível vislumbrar uma relação solidária no que respeita à responsabilização seja ela administrativa, civil ou penal. O Estado deve estar ciente do risco de condutas lesivas.

Nesse aspecto, a omissão, por si, é suficiente para ensejar responsabilidade por danos, sobretudo, quando se refere a danos ambientais, em que se vislumbra a necessidade de uma conduta precavida e preventiva a fim de que se evite o dano e com isso a necessidade de reparação.

Pode-se entender que a sistemática constitucional protetiva do “meio ambiente ecologicamente equilibrado” como princípio de salvaguarda de sadia qualidade de vida *do e no* planeta, explicita a necessidade de uma conduta sempre proativa na defesa e preservação do meio ambiente, em seus aspectos físicos – recursos naturais –, cultural – patrimônios históricos, acadêmicos, científicos, artísticos –, artificial – arquitetura rural e urbanística, e do trabalho – espaço de labor adequado para o desenvolvimento de atividades profissionais resguardando a incolumidade e a saúde dos trabalhadores.

Vê-se que a omissão pode decorrer do dever geral de proteção da vida em todas as suas formas de expressão, de acordo com o artigo 225, *caput*, da Constituição da República de 1988, ou do dever legal em que a lei exige a realização de determinados atos e determinadas condutas, podendo constituir o chamado ato comissivo por omissão.

---

<sup>211</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl., São Paulo : Atlas, 2012, p. 268.

Assim, conforme José Rubens Morato Leite<sup>212</sup>, é possível indagar se, na ausência de lei que obrigue a execução de um ato, a inexecução se constitui um dano. Em sua compreensão, conforme artigo 5º, inciso II, da Constituição da República, ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Mas pontua o autor<sup>213</sup> “Entretanto, em determinadas circunstâncias, uma omissão poderia implicar exercício abusivo da liberdade de se abster, o que a lei não ampara”.

Trata-se, muitas vezes, conforme a situação concreta, do dever de solidariedade social que deve se impor ao agente como conduta socialmente necessária para prevenção e preservação da vida, bem como para evitar a ocorrência de danos, mormente no que respeita ao meio ambiente.

Para Morato Leite,<sup>214</sup> “no campo da responsabilidade da administração na área do ambiente, é frequente a omissão, por falta de atuação ou em virtude de abstenção ou negligência administrativa e, com isso, surge a responsabilidade civil”. Corroborando essa afirmação, o autor destaca lição de José Joaquim Gomes Canotilho nos seguintes termos:

Canotilho dá vários exemplos de atos omissivos que podem configurar dano ambiental: a) nos casos em que as autoridades responsáveis não instituíram, contra o dispositivo da lei, controle sobre as emissões de estabelecimentos industriais, ou, nos casos em que uma autoridade, tendo conhecimento de situações de prejuízo para o ambiente, não adota o necessário procedimento de urgência (ex.: medida de polícia), destinado a impedir o mais que provável evento ambiental danoso; b) a não suspensão (ex.: através de embargos administrativos) das atividades urbanísticas edificatórias e legais das quais resultam danos para o ambiente; c) nos casos em que a lei previu expressamente a obrigação de agir de certas entidades, verificando certos pressupostos, e, não obstante esta imposição, o agente não adotou um ato formal autorizativo.

Quanto à responsabilização do Estado, como já expresso acima, decorre em primeiro plano da própria Constituição num sentido de dever de cidadania ambiental e solidária, sobretudo, quando se considera seu relevante papel na elaboração de políticas públicas de caráter socioambiental.

Do exposto, pode-se constatar que o Estado está legitimado a figurar no polo passivo quando se tratar de dano ambiental, respondendo civilmente de forma objetiva. Genericamente, incide a regra do artigo 37, § 6º, da Constituição da República, pelo qual as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos

---

<sup>212</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 193.

<sup>213</sup> *Idem*.

<sup>214</sup> *Idem*.

respondem pelos danos que causarem, resguardado o direito de regresso nos casos em que comprovados o dolo ou a culpa do agente.

Trata-se, segundo Álvaro Vilaça Azevedo<sup>215</sup>, de responsabilidade com fulcro na teoria do risco impura, a qual “tem, sempre, como substrato, a culpa de terceiro, que está vinculado à atividade do indenizador”. Especificamente, incidem as normas do artigo 225, da Constituição da República, artigo 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, podendo-se ainda vislumbrar a incidência dos artigos 2º e 3º, da Lei 9.605/1998.

Nesse ínterim, mais uma vez Morato Leite<sup>216</sup> lança mão dos exemplos de José Joaquim Gomes Canotilho:

1. Incumprimento ou falta de execução de preceitos relativos à proteção do ambiente por parte dos agentes da administração; 2. emanção de normas regulamentares em clara violação das normas legais protetoras dos bens constitutivos do ambiente; 3. não cumprimento, por parte do legislador, das imposições constitucionais referentes à proteção ambiental.

Assim, com relação ao Estado, de maneira geral tem-se entendido pela aplicação da responsabilidade objetiva solidária. No entanto, alerta Morato Leite<sup>217</sup>, é necessária cautela para não se aplicar irrestritamente a regra da solidariedade, sob pena de transferência do ônus à própria sociedade. Nesse sentido, destaca o autor<sup>218</sup>, “a simples autorização do Poder Público para o funcionamento de alguma empresa que venha causar dano ao meio ambiente não é causa suficiente, por si só, para determinar a responsabilidade da Administração. É necessário que se demonstre o nexo de causalidade entre a autorização estatal e o dano”. Dessa forma, demonstrando-se o referido nexo, deve-se acionar o Estado solidariamente quando o dano se referir a terceiros causadores. Se o dano gerado advier exclusivamente de atividade do Estado, este deve responder objetiva e integralmente<sup>219</sup>.

No mesmo sentido pontua Beatriz Souza Costa:

o distanciamento espacial entre dano e conduta é o grande desafio que se tem de resolver, por isso que a regra da solidariedade na responsabilidade civil por danos ao meio ambiente se mostra tão importante, mas deve ser aplicada com cautela para que

<sup>215</sup> AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Teoria geral das obrigações**. 8. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 280.

<sup>216</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 195.

<sup>217</sup> *Idem*.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 197.

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 196.

não seja, também, considerada forma injusta de ressarcimento ou de uma degradação maior.<sup>220</sup>

Nesse sentido, reflete Cavalieri<sup>221</sup> quando aborda a questão da culpa concorrente, destacando lição de Yussef Cahali. Veja-se:

É que, deslocada a questão para o plano da causalidade, qualquer que seja a qualificação que se pretenda atribuir ao risco como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado – risco integral, risco administrativo, risco-proveito –, aos tribunais se permite a exclusão ou atenuação daquela responsabilidade quando fatores outros, voluntários ou não, tiverem prevalecido na causação do dano, provocando o rompimento do nexo de causalidade, ou apenas concorrendo como causa na verificação do dano injusto. [...] Será, portanto, no exame das causas do dano injusto que se determinam os casos de exclusão ou atenuação da responsabilidade pública, excluída ou atenuada esta responsabilidade em função da ausência do nexo de causalidade ou da causalidade concorrente na verificação do dano injusto indenizável.

Tais posicionamentos ressoam como a possibilidade de se pensar uma teoria do risco integral moderada, estabelecendo-se tal teoria como regra geral, mas podendo ser mitigada de acordo com o caso concreto, a fim de não se correr o risco de inviabilizar as relações jurídicas como um todo em suas expressões sociais, econômicas, bem como o direito ao desenvolvimento.

Nessa situação, considerando a complexidade das situações que envolvem danos ambientais – pluralidade de causas e agentes, translocalidade, danos futuros ou prolongados no tempo –, poder-se-ia pensar a efetiva aplicação da teoria da inversão do ônus da prova, cabendo à administração provar a total ausência de responsabilidade seja em virtude de ação ou omissão.

Annelise Monteiro Steigleder, ao tratar do assunto, chama a atenção para certa querela doutrinária e jurisprudencial quanto à responsabilidade objetiva do Estado em todas as circunstâncias ou se apenas naquelas diretamente ensejadas mediante ação dos seus agentes, isto é, incide responsabilidade objetiva quando se tratar de omissão?

Annelise aponta três situações de análise<sup>222</sup>:

a) “dano provocado pelo Poder Público, mediante ação de agentes estatais, ou por meio de concessionárias de serviço público”, ao que se “aplicam os artigos 3º, inciso IV, e 14,

<sup>220</sup> COSTA, Beatriz Souza. **A Responsabilidade Civil Ambiental: uma visão comparada**. In: CARVALHO, Newton Teixeira de e REZENDE, Elcio Nacur (org.). *Temas de Direito: produções da Escola Superior Dom Helder Câmara – Homenagem a Helena Greco*. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara – ESDHC, 2001, p. 217.

<sup>221</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl., São Paulo : Atlas, 2012, p. 264.

<sup>222</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2. ed., rev., atual. e ampl., Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2011, p. 192-202.



§ 1º, da Lei 6.938/1981, combinados com os artigos 37, § 6º, e 225, § 3º, ambos da Constituição da República”; ainda se pode acrescentar a esses dispositivos o artigo 27, § 1º, da Lei 12.305/2010<sup>223</sup>.

Nesse caso, há posicionamento judicial bastante claro, entendendo pela aplicação da responsabilidade objetiva fundada no risco administrativo, estabelecendo-se a solidariedade entre o poder concedente e a concessionária ou delegatária<sup>224</sup>.

b) dano relacionado à omissão do Poder Público em sua respectiva esfera, no contexto de degradação ambiental, diante da “deficiência do exercício do poder de polícia na fiscalização de atividades poluidoras e na concessão de autorizações administrativas e licenças ambientais”; danos advindos de atividades clandestinas em que a responsabilidade estatal se apresenta como subjetiva, incidindo nas situações de falta de serviço público: não funcionamento, mal funcionamento ou funcionamento tardio, bem como diante de dever do Estado de “impedir certo evento danoso”; danos advindos de fatos da natureza, no sentido de o Poder Público, apesar de dever obstar, não o fez, como por exemplo, medidas preventivas para evitar alagamentos por águas pluviais.

---

<sup>223</sup> Lei 6.938/1981. 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;

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: [...]§ 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.

Constituição da República/1988. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...]§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Lei 12.305/2010. Art. 27. As pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 são responsáveis pela implementação e operacionalização integral do plano de gerenciamento de resíduos sólidos aprovado pelo órgão competente na forma do art. 24. § 1o A contratação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos sólidos, ou de disposição final de rejeitos, não isenta as pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 da responsabilidade por danos que vierem a ser provocados pelo gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos ou rejeitos.

<sup>224</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 2822/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, j. 15.02.2000, DJ de 15.02.2000, p. 253.

Nessa situação, percebe-se, na lição de Annelise Monteiro, que há dois posicionamentos distintos: um pugnando pela responsabilidade subjetiva e outro pela objetiva.

Com respeito à primeira posição, Annelise colaciona decisões judiciais do Superior Tribunal de Justiça<sup>225</sup>, bem como do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul<sup>226</sup>, no sentido de firmar o entendimento pela ocorrência da responsabilidade subjetiva, vez que haveria a ocorrência da “responsabilidade indireta, decorrente de omissão, reputada uma das condições do evento lesivo, pelo que se deve demonstrar que o Estado omitiu-se ilicitamente, ‘por não ter ocorrido para impedir o dano ou por haver sido insuficiente neste mister, em razão de comportamento inferior ao padrão legal exigível’<sup>227</sup> .

Com relação à segunda, destaca que para os doutrinadores Paulo Leme Machado, Rodolfo de Camargo Mancuso e Edis Milaré, a reponsabilidade por omissão é sempre objetiva, compreendendo que o seu fundamento imediato estaria no artigo 3º, inciso IV, da Lei 6.938/1981, pela previsão da responsabilidade indireta.

De ver-se que há franca posição contrária ao entendimento em torno da responsabilidade subjetiva: o mesmo conceito é entendido e aplicado em sentido diametralmente oposto. De acordo com a visão dos “objetivistas” não haveria exigência do nexo de causalidade direto entre dano e ação.

Entretanto, destaca Annelise<sup>228</sup>: “[...] o Poder Público, que não coíbe a ação do particular mediante ações fiscalizatórias, e que concede licença ambiental precária e ilegal, está concorrendo indiretamente para a produção do dano, aplicando-se-lhe a regra da responsabilidade civil objetiva e o princípio da solidariedade entre os copoluidores”. Esta compreensão tem fundamento e reforço mediato no artigo 225 da Constituição da República. Nesse sentido, Annelise destaca jurisprudência também do Superior Tribunal de Justiça<sup>229</sup>.

A autora afirma comungar com a responsabilidade objetiva do Estado tanto no que refere à ação como à omissão lesivas ao meio ambiente: “Diante do art. 225, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, não se justifica o

---

<sup>225</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 647.493/SC, 2ª Turma, Rel. Min. João Noronha, j. em 22.05.2007.

<sup>226</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: El 70001620772, 1º Grupo de Câmaras Cíveis, j. 10.0602001, Rel. Des. Carlos Roberto Lofego Caníbal, acórdão publicado na Revista de Direito Ambiental n. 23, julho-setembro de 2001. p. 337.

<sup>227</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2. ed., rev., atual. e ampl., Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2011, p. 194.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>229</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 604.725/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ 22.08.2005.

estabelecimento de um regime diferenciado para o dano ambiental quando o causador do dano, ainda que indireto, é o Poder Público”<sup>230</sup>.

Ela destaca ainda pertinente lição de Juarez Freitas no sentido de que as ações ou omissões, desde que presente o liame causal, devem ser consideradas ilícitas em sentido amplo, pelo fato de agredirem direitos fundamentais, não havendo, inclusive, no ordenamento brasileiro, nada substancial que justifique o tratamento distinto entre ação e omissão, pois a responsabilidade é proporcional, considerando que o princípio da proporcionalidade veda simultaneamente o excesso e a inoperância. Nesse ínterim, a omissão consuma o dano pelo não adimplemento do poder-dever do Estado.

c) danos advindos da responsabilidade comissiva por omissão, situação em que o Estado tem o dever legal de efetivamente prestar determinado serviço e não o faz, sendo essa omissão a causa adequada do dano.

Aqui, entende-se pela incidência da responsabilidade objetiva do Poder Público, vez que a omissão é de fato a causa do dano.

Em tom conclusivo Annelise<sup>231</sup> pontua: “entendemos que a responsabilidade civil do Estado decorrente da falta de fiscalização adequada e eficiente, bem como associada a vícios e irregularidades no licenciamento ambiental, é solidária e objetiva com o empreendedor pelos danos ambientais ocasionados”.

No que tange ainda à questão da omissão, conforme se depreende das lições do professor Toshio Mukai<sup>232</sup>, há farta jurisprudência, inclusive muito antigas, sobretudo relacionadas a danos produzidos por chuvas excepcionais, podendo-se verificar, nesses casos, falha na prestação de serviço e ferimento aos princípios da precaução e prevenção, devendo-se, na esteira de Celso Antonio Bandeira de Mello, aferir a culpa a partir da análise do caso concreto. Igualmente se constata no que se refere às ações ou atividades da Administração Pública causadoras de dano.

Considerando as reflexões esposadas nesse item, o entendimento assumido neste trabalho assente às posições de Annelise Monteiro, bem como de Morato Leite e Toshio Mukai, no sentido de afirmar o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado tanto por ação como por omissão, indireta, com objetivo de maior proteção e reparação ambientais, sobretudo, a partir da noção de que a conduta de todos, mormente do Poder Público, deve se

---

<sup>230</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2. ed., rev., atual. e ampl., Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2011, p. 196.

<sup>231</sup> *Ibidem*. p. 199.

<sup>232</sup> MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 8. ed., ver., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 87 – 91.

pautar pela proatividade na defesa do meio ambiente em todas as suas nuances, pois em determinadas circunstâncias, como pontua Morato Leite, do que não se pode discordar, uma omissão poderia implicar exercício abusivo da liberdade de se abster, o que não é amparado pela lei.

É certo ainda que, na esteira de Morato Leite, não se deve olvidar da necessária cautela para não se aplicar irrestritamente a regra da solidariedade, sob pena de transferência do ônus à própria sociedade. Para tanto, deve-se buscar uma referência mínima de causalidade, que deve ser jurídica, pelas razões já apresentadas no item 5.3.2 deste trabalho, o que permite vislumbrar-se a possibilidade de se pensar uma teoria do risco integral moderada, levando-se em consideração a situação analisada em sua concretude e em sua juridicidade, vale ressaltar, na violação ou não do escopo da norma, nesse caso, da própria previsão constitucional de inarredável proteção do meio ambiente.

## **6.2 A teoria do risco integral no âmbito da responsabilidade civil**

O tratamento dado às situações envolvendo lesão e danos ao meio ambiente tem levado em consideração a responsabilidade civil objetiva, começando a tomar maior corpo, doutrinária e jurisprudencialmente, a teoria do risco integral como fundamento da responsabilidade civil objetiva em nosso contexto.

É certo que essa teoria ainda não é acatada pela doutrina e pela jurisprudência majoritária, mas em alguns casos já se pode vislumbrá-la como elemento norteador de algumas decisões que vai, aos poucos, introduzindo-a em nosso contexto jurídico e sociocultural. Assim pontua Galileu Marinho das Chagas<sup>233</sup>: “O Direito brasileiro adota, nos moldes da Constituição Federal, a responsabilidade civil objetiva, fundada na teoria do risco administrativo. Na doutrina brasileira, há unanimidade entre os maiores expositores do tema”.

Sergio Cavalieri Filho<sup>234</sup>, ao abordar a evolução do sistema de responsabilidade civil, considera, no que se refere ao aspecto da objetividade, a adoção da teoria do risco e enumera

---

<sup>233</sup> CHAGAS, Galileu Marinho das. **Omissão Indireta e Responsabilidade Civil Ambiental do Estado**. Disponível em [http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/view/182/194](http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/182/194). Acesso 10 jun 2013.

<sup>234</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl., São Paulo : Atlas, 2012, p. 150 – 169.

alguns âmbitos em que o ordenamento pátrio encampou a ideia do risco integral como fundamento da responsabilidade objetiva.

Em primeiro lugar pontua Cavalieri que o sentido, a *ratio essendi*, da aplicação da responsabilidade objetiva está na noção de dever jurídico de “segurança que a lei estabelece, implícita ou explicitamente, para quem cria risco para outrem”<sup>235</sup>. Continua o autor: “Em suma, quem se dispõe a exercer alguma atividade perigosa terá que fazê-lo com segurança, de modo a não causar dano a ninguém, sob pena de ter que por ele responder independentemente de culpa”.<sup>236</sup>

Em segundo lugar, Cavalieri destaca os âmbitos nos quais se pode vislumbrar a incidência da teoria do risco integral, no atual sistema jurídico brasileiro.

No âmbito do Direito do Trabalho, afirma o autor:

Registre-se, ainda, que serve de fundamento para a indenização por acidente do trabalho a *teoria do risco integral*, de sorte que nem mesmo as causas de exclusão do nexos causal – culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior – afastam o direito do obreiro, desde que o evento tenha se dado no trabalho ou em razão dele<sup>237</sup>. (grifo do autor)

Refletindo Cavalieri a respeito de um possível conflito entre a norma constitucional – artigo 7º, XXVIII –, e o parágrafo único do artigo 927, do atual Código Civil, destaca posicionamento do Tribunal Superior do Trabalho<sup>238</sup>, o qual, em suas decisões, tem entendido haver certa complementaridade quanto ao conteúdo dos referidos dispositivos:

o art. 7º da CF se limita a assegurar garantias mínimas ao trabalhador, o que não obsta a instituição de novos direitos – ou a melhoria daqueles já existentes – pelo legislador ordinário, com base em um juízo de oportunidade, objetivando a manutenção da eficácia social da norma através do tempo.

[...]

Admitida a possibilidade de ampliação dos direitos contidos no art. 7º da CF, é possível estender o alcance do art. 927, parágrafo único, do CC/02 – que prevê a responsabilidade objetiva quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para terceiros – aos acidentes de trabalho<sup>239</sup>.

---

<sup>235</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl., São Paulo : Atlas, 2012, p. 155.

<sup>236</sup> *Idem*, p. 155.

<sup>237</sup> *Ibidem*, p. 158.

<sup>238</sup> Cavalieri faz referência aos seguintes julgados do Tribunal Superior do Trabalho: RR 22/2004-011-05-00, 1ª Turma, Rel. Min. Lélío Bentes Corrêa; RR 946/2006-025-12-00, 1ª Turma, Rel. Min. Vieira de Mello Filho; RR 1.538/2006, Rel. Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, 8ª Turma.

<sup>239</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl., São Paulo : Atlas, 2012, p. 159.

Para esclarecer melhor o assunto, buscou-se ampliar a consulta jurisprudencial, do que se colheu o seguinte entendimento:

Não bastasse onexo causal evidente e a culpa do réu, a responsabilidade do empregador, no presente caso, também decorre da aplicação da teoria do risco da atividade, que prevê a responsabilidade civil objetiva como forma de obrigação de garantia no desempenho de atividade econômica empresarial, dissociada de comportamento. Perquire-se essencialmente acerca do risco que a atividade (inclusive a lícita) causa a direitos de outrem. A teoria do risco da atividade parte do pressuposto de que quem obtém bônus arca também com o ônus. [...]

[...]  
A Corte a quo concluiu que o Recorrido, na execução do contrato de trabalho, exercia atividade de risco.

Nos termos do art. 927, parágrafo único, do Código Civil, "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".

No caso da responsabilidade objetiva, tendo em vista o exercício de atividade de risco na execução do contrato de trabalho, despiciendo o exame da culpa lato sensu do empregador, bastando a demonstração do dano e donexo causal, como requisitos da indenização.

Neste sentido, o seguinte julgado desta Turma:

"(...) DANOS FÍSICOS, MORAIS E FINANCEIROS DECORRENTES DE ACIDENTE DO TRABALHO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ÔNUS DA PROVA. Entendo que análise dos pleitos relativos à indenização por danos morais e materiais em virtude de acidente de trabalho se dá à luz da responsabilidade objetiva, bastando se comprovar, de acordo com a teoria do risco da atividade, o dano e o nexo de causalidade entre este e a atividade desempenhada pela vítima. Na espécie, conforme consignado no acórdão regional, restou provado o dano e o nexo causal do acidente com o trabalho do empregado, de modo que deve responder a reclamada pelo pagamento da indenização correspondente. [...] é irrelevante a discussão acerca do ônus da prova da culpa da reclamada pois o elemento subjetivo não constitui requisito necessário para a responsabilização pelo acidente do trabalho. Recurso conhecido e provido, no item. (...)" (RR-385/2002-191-05-00.8, Relatora Ministra: Rosa Maria Weber, Data de Julgamento: 05/08/2009, 3ª Turma, Data de Publicação: 28/08/2009)

A Corte de origem concluiu pela aplicação da responsabilidade objetiva prevista no art. 927, parágrafo único, do Código Civil, tendo em vista a perda de capacidade laboral do Autor decorrente de doença ocupacional equiparada a acidente do trabalho<sup>240</sup>.

No mesmo sentido:

Embora o art. 7º, XXVIII, da Constituição da República estabeleça a obrigação de indenizar do empregador, quando incorrer em dolo ou culpa, em face de acidente de trabalho, o dispositivo não exclui a incidência do art. 927 do Código Civil, pois a atividade atribuída para o autor implicou risco ao seu direito, tendo em vista que seu dever diário era saque de verbas para remuneração da folha de pagamento. Logo, a conduta do reclamante não se revelou como causa única do infortúnio, não se podendo afastar, assim, a responsabilização da empregadora pelo dano causado.

<sup>240</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista nº 0135400-84.2005.5.04.0030. Relator Ministro: Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, 3ª Turma, j. 05.05.2010, DEJT 21.05.2010. Disponível em: <http://www.tst.jus.br>. Acesso em 26 jun 2013.

Outrossim, transcrevo os paradigmas abaixo que, de certa forma, corroboram meu entendimento:

[...]

RECURSO DE REVISTA. DANO MORAL. ACIDENTE DE TRABALHO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA (ART. 927, PARÁGRAFO ÚNICO, CC). INEXISTÊNCIA DE - CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA- (FATO DA VÍTIMA). A regra geral do ordenamento jurídico, no tocante à responsabilidade civil do autor do dano, mantém-se com a noção da responsabilidade subjetiva (arts. 186 e 927, caput, CC). Contudo, tratando-se de atividade empresarial, ou de dinâmica laborativa (independentemente da atividade da empresa), fixadoras de risco acentuado para os trabalhadores envolvidos, desponta a exceção ressaltada pelo parágrafo único do art. 927 do CC, tornando objetiva a responsabilidade empresarial por danos acidentários (responsabilidade em face do risco). [...] Recurso conhecido e provido.-(RR-850/2004-021-12-40.0, 6ª Turma, Rel. Min. Maurício Godinho Delgado, DJ-12/6/2009)<sup>241</sup>

Assim, não resta dúvida de que se complementam os artigos 7º, inciso XXVIII, da Constituição da República, e parágrafo único do artigo 927 do atual Código Civil brasileiro quando o tema é aplicação da responsabilidade civil objetiva no âmbito do Direito laboral, com incidência da teoria do risco integral.

Já no que respeita ao seguro obrigatório, afirma Cavalieri: “A nossa lei, como se vê, adotou também aqui a responsabilidade fundada no *risco integral*”<sup>242</sup> (grifo do autor).

No âmbito ambiental, segundo contundente lição do professor Cavalieri, “Extraí-se do texto Constitucional e do sentido teleológico da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) que essa responsabilidade é fundada no risco integral, conforme sustentado por Néelson Nery Jr. (*Justitia* 126/74)”<sup>243</sup>. Afirma ainda o autor, na esteira de Gilberto Passos de Freitas, considerando o princípio da precaução, “na dúvida sobre a peculiaridade de certa atividade para o meio ambiente, decide-se em favor deste”<sup>244</sup>.

Esclarece ainda Cavalieri a respeito da celeuma em torno da aplicação ou não da teoria do risco integral no caso de danos nucleares. Segundo ele, a responsabilidade objetiva prevista no artigo 21, inciso XXIII, “d”, da Constituição da República, adota a teoria do risco integral. Tal entendimento baseia-se na interpretação de que a referida alínea “d” “não abre exceção alguma”<sup>245</sup>, o que supera o disposto no artigo 8º da Lei 6.453/1977 – Lei de

<sup>241</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº 0794640-55.2007.5.11.0008. Relator Ministro: Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, 1ª Turma, j. 06.04.2011, DEJT 19.04.2011. Disponível em: <http://www.tst.jus.br>. Acesso em 26 jun 2013.

<sup>242</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl., São Paulo : Atlas, 2012, p. 161.

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 164.

<sup>244</sup> *Idem*.

<sup>245</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl., São Paulo : Atlas, 2012, p. 165.

Responsabilidade por danos nucleares – quanto a possíveis excludentes de responsabilidade<sup>246</sup>.

O processo evolutivo do sistema de responsabilização, pode-se compreender, conforme destaca Milaré<sup>247</sup>, leva em consideração a busca por um responsável pelo dano ambiental e não um culpado. Nesse sentido afirma o autor:

não obstante acoimada de radical, parece fora de dúvida ter-se vinculado a responsabilidade objetiva, em tema de tutela ambiental, à *teoria do risco integral*, que atende à preocupação de se estabelecer um sistema o mais rigoroso possível, ante o alarmante quadro de degradação que se assiste não só no Brasil, mas em todo o mundo.

Na mesma esteira de pensamento, Cavalieri ao tratar, resumidamente, do tema do risco integral afirma<sup>248</sup>:

A teoria do *risco integral* é uma modalidade extremada da doutrina do risco destinada a justificar o dever de indenizar até nos casos de inexistência do nexo causal. [...] Pela teoria do *risco integral*, todavia, o dever de indenizar se faz presente tão só em face do dano, ainda nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou de força maior. Dado o seu extremo, o nosso Direito só adotou essa teoria em casos excepcionais [...]. (grifo do autor)

Pode-se, sem dúvida, perceber que um desses casos, talvez o caso por excelência, para adoção da referida teoria, seja a ocorrência dos danos ambientais, considerando-se, como já se frisou neste trabalho, o caráter de direito fundamental, difuso e de interesse coletivo do meio ambiente. Daí poder-se entender o adjetivo “extremada”, aplicado por Cavalieri à teoria do risco integral, como expressão da necessidade de maiores e efetivas proteção e reparação ambientais, com fulcro no princípio basilar da precaução. Levando-se à consideração de que o papel do Estado deve adotar a política do *ex ante* e evitar a todo custo a postura *ex post*, ou seja, adotar políticas precaucionatórias, necessárias para elidir qualquer dano ou ameaça, bem como evitar qualquer postura comissiva ou omissiva que conduza à lesão ambiental.

Colaciona Milaré<sup>249</sup> entendimento contido na fundamentação de acórdão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, de que mesmo sendo lícita a atividade que venha a causar dano ao meio ambiente, não se exclui, em hipótese alguma, a responsabilidade civil. Veja-se: “ao

<sup>246</sup> Art . 8º - O operador não responde pela reparação do dano resultante de acidente nuclear causado diretamente por conflito armado, hostilidades, guerra civil, insurreição ou excepcional fato da natureza.

<sup>247</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente – A Gestão Ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 955.

<sup>248</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 155.

<sup>249</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente – A Gestão Ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 963.



poluidor responsável por fato lesivo ao meio ambiente descabe invocar a licitude da atividade ensejada pela autorização da autoridade competente. A responsabilidade no âmbito de defesa ambiental é objetiva”<sup>250</sup>.

Convém chamar a atenção, na lição de Milaré<sup>251</sup>, para o fato de que a irrelevância da licitude da atividade é uma das consequências da objetivação da responsabilidade civil fundada na teoria do risco integral, sendo as outras duas a prescindibilidade de investigação de culpa e a inaplicabilidade de excludentes (caso fortuito, força maior e fato de terceiro) e de cláusula de não indenizar.

Embora não haja ainda consenso geral a respeito da aplicação da teoria do risco integral como fundamento da responsabilidade objetiva no âmbito do Direito Administrativo, importa destacar que hoje a discussão em torno do assunto tem adquirido especial relevância, levando-se em consideração “a progressiva realidade atual, notadamente socioeconômica”<sup>252</sup> e, mormente, ambiental, enfim, os avanços sociais, econômicos, jurídicos, culturais, científicos, tecnológicos, bem como a assombrosa multiplicidade de atividades perigosas e temerárias portadoras de forma inexorável de inúmeros riscos para as pessoas.

Nesse sentido, é a lição de Helita Barreira Custódio<sup>253</sup>:

[...] trata-se de tema de natureza cada vez mais complexa, de notáveis evolução, expansão, relevância e crescente atualidade, diante da gradual e preocupante *multiplicidade ou explosão* de danos ressarcíveis, de todos os tipos e em todos os setores da vida em sociedade, decorrentes de considerável número de condutas e atividades lesivas, tanto *ilícitas* como *lícitas*, de acordo com as circunstâncias inerentes aos graves fenômenos da época contemporânea. (Grifou-se)

O mesmo pode-se aplicar à questão dos danos ao meio ambiente e sua complexa multiplicidade de fatores causadores de danos ambientais.

Helita Custódio<sup>254</sup> reforça tal assertiva quando trata da categoria de atos lícitos como fundamentos da responsabilidade civil objetiva da seguinte forma:

para fins da *responsabilidade objetiva* ou *sem culpa*, com a evolução particularmente sócio-econômica e a multiplicação gradualmente crescente das arriscadas atividades perigosas e dos respectivos danos ressarcíveis, ampliou-se,

<sup>250</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 4ª CC, Ap. Civ. 40.190/Biguaçu, j. 14.12.1995, Rel. Des. Alcides Aguiar.

<sup>251</sup> MILARÉ, Edis. Op. cit., p. 961.

<sup>252</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente**. Campinas/SP: Millennium, 2006, p. 249.

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 166.

<sup>254</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente**. Campinas/SP: Millennium, 2006, p. 207.

generalizou-se, por imposição de novas regras jurídicas de aplicação cada vez mais vasta, enquadrando-se, nela, *todos os atos lícitos danosos*. (Grifou-se)

Assim, conclui Helita Custódio<sup>255</sup>:

Não resta dúvida de que, com a progressiva evolução de numerosas *atividades ou condutas lícitas e perigosas* (tanto públicas como privadas) e a *multiplicação dos respectivos riscos* causadores de *danos notadamente ambientais*, com reflexos prejudiciais à vida, à saúde, à segurança, ao sossego, ao trabalho, à cultura, ao lazer, enfim, ao bem-estar da coletividade presente e futura, os *atos lícitos danosos*, por força de normas jurídicas constitucionais e legais ajustáveis à realidade atual, *constituem*, de forma autônoma, independente ou inconfundível, *fato gerador da responsabilidade civil objetiva ou por risco*. (Grifou-se)

Conforme Galileu Marinho das Chagas<sup>256</sup>, inauguram, no ordenamento pátrio, a responsabilidade civil objetiva, baseada na teoria do risco, ainda que não integral, pela primeira vez o Decreto-Lei 79.347/1977, que promulgou a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Poluição do Mar por Óleo, depois no artigo 4º da Lei n. 6.453/1977, que trata da Responsabilidade civil por danos nucleares; em seguida, no § 1º, do artigo 14 da Lei n. 6.938/1981, instituidora da Política Nacional de Meio Ambiente, na Lei 7.092/1983 - Revogada pela Lei nº 9.611, de 1998 -, tratando de danos decorrentes de transporte rodoviário de produtos perigosos, na Lei 7.347/1985, que regula a ação civil pública, na Lei 7.542/1986, sobre a responsabilidade de danos à segurança de navegações, a terceiros e ao meio ambiente, na Lei 7.661/1988, sobre danos aos recursos naturais e culturais da zona costeira; e, por fim, nos artigos 21, XXIII, “c”, e 225, § 3º, da Constituição da República de 1988 e no artigo 927 do atual Código Civil, mormente seu parágrafo único.

Frisa ainda Galileu Marinho das Chagas:

A partir daí, passou a ser reproduzida em quase todos os atos normativos específicos de natureza ambiental, a exemplo da Lei nº 7.802/89, que dispõe sobre a manipulação de agrotóxicos e afins e sobre os danos à saúde das pessoas e ao meio ambiente; Lei nº 7.805/89, sobre danos causados ao meio ambiente, decorrentes de atividades mineradoras; Lei nº 8.171/91, sobre danos causados, ao meio ambiente, por atividades agrícolas; Lei nº 8.974/95, sobre atividades da biogenética; e Lei nº 10.308/2001, sobre rejeitos radioativos, entre outros.<sup>257</sup>

<sup>255</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira. Op. cit., p. 208.

<sup>256</sup> CHAGAS, Galileu Marinho das. **Omissão Indireta e Responsabilidade Civil Ambiental do Estado**. Disponível em [http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/view/182/194](http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/182/194). Acesso 10 jun 2013.

<sup>257</sup> CHAGAS, Galileu Marinho das. **Omissão Indireta e Responsabilidade Civil Ambiental do Estado**. Disponível em [http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/view/182/194](http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/182/194). Acesso 10 jun 2013.

Isso porque a teoria antecedente da responsabilidade civil subjetiva não teria o condão de responder adequadamente ao novo contexto das demandas ambientais, pois, segundo Antonio Herman Benjamin<sup>258</sup>, há: a) o risco de transferência do ônus para a sociedade; b) falta de instrumentos necessários para inibir a ocorrência de uma lesão pela dificuldade de provar onexo causal e dificuldade de acesso à justiça.

De ver-se que a legislação reconhece o risco como fundamento da responsabilidade de indenização quando o parágrafo único do artigo 927 do Código Civil expressa nos “casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, riscos para o direito de outrem”.

O dever de indenizar, então, independe da verificação da culpa do agente, bastando uma atividade, o dano ocorrido e o nexo causal entre ambos. Assim, pode-se perceber que a referida teoria do risco embasa decisões judiciais ressaltando que as questões relativas ao direito ambiental se inserem no amplo conceito de direito público, bem como ao considerar o princípio da reparação integral como fundamental na proteção ao meio ambiente.

Não se pode esquecer que o artigo 225 da Constituição da República é lapidar quando impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações, configurando-se, dessa forma, em direito fundamental.

Do exposto, pode-se evidenciar que

a responsabilidade civil no Direito Ambiental pode ser assim sintetizada: objetiva, fundamentada na teoria do risco integral, na inversão do ônus da prova e também no abrandamento da carga probatória do nexode causalidade. Pode-se dizer, então, que a responsabilidade do agente é exonerada nas seguintes hipóteses: a) quando o risco não foi criado; b) o dano ambiental não existiu; e c) quando não se estabelece uma relação de causalidade entre o dano e o sujeito que criou o risco<sup>259</sup>.

Baracho Júnior<sup>260</sup> faz uma análise crítica da teoria do risco e apresenta o conceito de corresponsabilidade a partir da leitura de Apel:

a ideia de risco, não obstante a sua audaciosa pretensão de tornar objetivas as situações em que se pode imputar responsabilidade a alguém, parece não absorver toda a complexidade dos modernos problemas ambientais. O problema não se

---

<sup>258</sup> BENJAMIM, Antônio Herman. **Responsabilidade Civil pelo dano ambiental**. Revista de Direito Ambiental, jan.-mar, 1998, p. 75 – 136. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/19863792/1275009267/name/Responsabilidade+civil+pelo+dano+ambiental++Antonio+Herman+V.+Benjamin.pdf>. Acesso em 26 fev 2013.

<sup>259</sup> Cf. Artigo eletrônico: **A responsabilidade civil no Direito Ambiental**. Revista âmbito Jurídico. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/pdfsGerados/artigos/1413.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2011.

<sup>260</sup> JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira Baracho. **Responsabilidade Civil por Dano ao Meio Ambiente**. Belo Horizonte/MG: Del Rey, 2000, p. 323.

resume à definição clara de quem deve responder pelo dano ao meio ambiente, mas *porque* deve responder.

Parece-nos assim que as ideias de *Apel* sobre a co-responsabilidade pelos impactos da atividade humana no meio ambiente constituem um fundamento mais sólido para a responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. [...] Como demonstra *Apel*, a co-responsabilidade pelos impactos ambientais das atividades humanas não surge no plano da consciência individual, mas decorre de uma exigência moral em face da necessidade de se preservar as possibilidades de existência das presentes e futuras gerações. (Grifou-se)

Por fim, conclui Baracho Júnior<sup>261</sup>: “não se pode pretender, assim, sustentar uma responsabilidade a ser sempre absolutamente imputada, mas uma responsabilidade principiológica que tenha por referência a legitimidade da decisão ambiental”.

Interessante, nesse contexto, é a inserção do termo corresponsabilidade, vez que consentâneo com o mandamento constitucional e de salutar efetivação, tendo em vista que toda coletividade, incluindo o Poder Público, tem interesse em proteger o meio ambiente a fim de que se possa gozar do equilíbrio ecológico capaz de sustentar uma sadia qualidade de vida.

Para elucidar ainda mais a discussão, em tom de possível conciliação das teorias da responsabilidade subjetiva e objetiva, note-se, conforme Helita Barreira Custódio, na esteira de Caio Mario da Silva, que a culpa como fundamento da responsabilidade civil, “é insuficiente, pois deixa sem reparação danos sofridos por pessoas que não conseguem provar a falta do agente”. Segundo ele, a despeito dos extremismos, a “doutrina do risco” se encontra em nosso direito positivo em “incidências específicas”. Evidencia que diante da realidade atual predomina a “franca tendência” de autores e tribunais “pela doutrina objetiva”. Chega a vislumbrar a possibilidade de conciliação das duas teorias subjetiva (da culpa) e objetiva (do risco)<sup>262</sup>.

Veja-se o posicionamento de Caio Mário<sup>263</sup>:

Filosoficamente, a abolição total do conceito de culpa vai dar num resultado anti-social e amoral, dispensando a distinção entre o lícito e o ilícito, ou desatendendo à qualificação boa ou má da conduta, uma vez que o dever de reparar tanto corre para aquele que procede na conformidade da lei quanto para aquele outro que age ao seu arrepio.

Atentando na necessária evolução do pensamento, entendemos que a ordem jurídica deverá fixar dois tipos de responsabilidade civil: a) a primeira fundada na culpa [...]; b) a segunda, com a abstração da ideia de culpa, estabelecendo *ex lege* a obrigação de reparar o dano, desde que fique positivada a autoria de um

<sup>261</sup> JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira Baracho. Op. cit., p. 327.

<sup>262</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente**. Campinas/SP: Millennium, 2006, p. 242.

<sup>263</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – Contratos**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007, vol. III, p. 562-563.

comportamento, sem necessidade de se indagar se foi ou não foi contrário à predeterminação de uma norma.

[...]

Daí assentarmos a nossa posição, [...] no tocante a este problema e à sua solução: a regra geral, que deve presidir à responsabilidade civil, é a sua fundamentação na ideia de culpa; mas, sendo insuficiente esta para atender às imposições do progresso, cumpre ao legislador fixar os casos em que deverá ocorrer a obrigação de reparar, independentemente daquela noção.

[...]

Atualmente o nosso direito se encaminha para a inversão do fundamento da responsabilidade civil. Se antes a regra era a da responsabilidade com culpa, hoje já podemos afirmar que esta está se tornando exceção, sendo a regra a responsabilidade sem culpa [...] já que em princípio quase toda a atividade humana gera risco para outra pessoa, o que levaria a crer que no atual sistema a responsabilidade objetiva é a regra e a subjetiva a exceção. (Grifou-se)

Na esteira dessa discussão, importante apresentar posicionamento de Helita Barreira Custódio<sup>264</sup>, a qual pugna pela viabilidade da conciliação das duas teorias, tendo em vista um sistema misto de responsabilidade:

*Aderimos, de forma convicta, à terceira corrente que, ecleticamente, sustenta a conciliação da existência das duas teorias (da culpa e do risco), uma ao lado da outra, de forma autônoma e inconfundível, sem exclusão de uma ou de outra, nem a exclusão de alternativas compatíveis com as circunstâncias e a justa solução de cada caso concreto. [...] a coexistência das duas teorias [...] justifica-se, por força das próprias normas jurídicas integrantes do Direito Positivo Brasileiro, logicamente ajustáveis às progressivas exigências e realidades tanto sócio-econômicas, agrícola-urbanísticas e científico-tecnológicas como ambientais e sanitárias da época atual. (Grifos do autor)*

Assim, conclui Helita Custódio<sup>265</sup>:

Nem a responsabilidade subjetiva ou por culpa entrou em declínio ou em ocaso pela instituição jurídica da responsabilidade objetiva ou por risco, nem esta última absorveu, revogou, modificou ou substituiu a primeira. Trata-se, na verdade, de duas categorias de responsabilidade de natureza, circunstâncias, princípios, normas e critérios independentes e inconfundíveis, caracterizadas por funções preventivas e repressivas de condutas prejudiciais ou danosas (tanto ilícitas como lícitas), expressamente consolidadas em nosso Direito Positivo, em prol do restabelecimento ou da preservação do justo equilíbrio social ao bem-estar comum de todos.

A autora evidencia, tanto à responsabilidade subjetiva ou por culpa como à responsabilidade objetiva ou por risco, os seguintes elementos básicos comuns: a) conduta lesiva quer por ato ilícito quer por ato lícito; b) dano ressarcível, resultante tanto de uma conduta ilícita quanto de lícita; c) nexos causal ou a demonstração de uma relação (direta ou

<sup>264</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente**. Campinas/SP: Millennium, 2006, p. 248.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 249.

indireta) de causa e efeito entre a pessoa (física ou jurídica, de direito público ou privado) responsável (por si, por seu agente ou por outrem) pela conduta lesiva (ilícita ou lícita) e o dano ressarcível ao lesado<sup>266</sup>.

Corroborando o exposto, veja-se significativa jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, destacando a aplicação da responsabilidade civil com base na teoria do risco integral a ente público<sup>267</sup>:

O agente é responsável pela reparação do meio ambiente, ou indenização, independentemente da análise subjetiva da ação. Assim, a responsabilidade pelo dano ambiental prescinde da pesquisa da culpa lato sensu e, em certos casos, do próprio nexos causal, visto que a mera sucessão pode gerar o direito de reparar. Pelo princípio da reparação integral, todo aquele que causar dano ao meio ambiente deve arcar com as consequências patrimoniais de seu ato, não se restringindo apenas à recomposição dos danos causados, devendo arcar também com o custo de trabalhos e instalações necessárias para corrigir a deterioração ambiental ocorrida, inclusive no que se refere à prevenção

Do julgado frisa-se a fundamentação do Relator Desembargador Alvim Soares:

O diploma básico sobre o dano ambiental é a Lei n.º 6.938/1981, que estatui a responsabilidade objetiva pelos danos ao meio ambiente. À respeito do tema da responsabilidade civil por dano ambiental, colhe-se da doutrina de Edis Milaré:

"A vinculação da responsabilidade objetiva à teoria do risco integral expressa a preocupação da doutrina em estabelecer um sistema de responsabilidade o mais rigoroso possível, ante o alarmante quadro de degradação que se assiste não só no Brasil, mas em todo o mundo. Segundo essa doutrina do risco integral, qualquer fato culposos ou não culposos, impõe ao agente a reparação, desde que cause um dano" (Direito do Ambiente, Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 428).

A maioria da doutrina pátria adota a teoria do risco integral, ou seja, o agente é responsável pela reparação do meio ambiente, ou indenização, independentemente da análise subjetividade da ação; assim, a responsabilidade pelo dano ambiental prescinde da pesquisa da culpa lato sensu e, em certos casos, do próprio nexos causal, eis que, a mera sucessão pode gerar o direito de reparar.

Cabe ainda, nessa análise da teoria do risco integral, uma aproximação da chamada responsabilidade por fato de outrem, que trata da responsabilidade direta e indireta, com a teoria do risco integral.

Ensina Cavalieri<sup>268</sup>:

Para que a responsabilidade desborde do autor material do dano alcançando alguém que não concorreu diretamente para ele, é preciso que esse alguém esteja ligado por

<sup>266</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente**. Campinas/SP: Millennium, 2006, p. 250.

<sup>267</sup> Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Apelação Cível nº 1.0105.03.095207-8/001, Des. Alvim Soares, Diário do Judiciário-MG, 09.11.2005.

<sup>268</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl., São Paulo : Atlas, 2012, p. 204.

algum vínculo jurídico ao autor do ato ilícito, de sorte a resultar-lhe, daí, um dever de guarda, vigilância ou custódia.

[...] a certas pessoas incumbe o dever de velar sobre o procedimento de outras, cuja inexperiência ou malícia possa causar dano a terceiros.

[...] Na realidade, a chamada responsabilidade por fato de outrem – expressão originária da doutrina francesa – é responsabilidade por fato próprio omissivo, porquanto as pessoas que respondem a esse título terão sempre concorrido para o dano por falta de cuidado ou vigilância.

De ver-se, portanto, que não significa responsabilidade por fato alheio, mas própria decorrente de falha do dever de vigilância. É o que se pode entender por responsabilidade indireta. Assim, vislumbra-se uma relação direta com a responsabilidade objetiva do Estado, vez que grande parte dos bens ambientais, de natureza difusa, mormente recursos naturais, são classificados como “pertencentes” ao Estado, isto é, a toda coletividade, o que lhe dá titularidade administrativa sobre eles, podendo, assim, estabelecer o regime de concessão para sua exploração. Trata-se, na verdade, de dever de conservá-los e protegê-los.

Ora, considerando tal regime de titularidade e concessão, é possível cogitar-se a aplicação da responsabilidade indireta e, portanto, um lampejo da efetivação da teoria do risco integral, pois que, na visão dessa pesquisa, a aplicação da teoria do risco integral tem estreita relação com o nexos causal e com a sua necessária flexibilização, tendo em vista a integral proteção, preservação e reparação do meio ambiente vitimado por tantos danos e ameaças degradantes.

Ainda nesse ínterim, abrindo o capítulo seguinte quanto à responsabilidade do Estado, é lição de Cavalieri<sup>269</sup>:

sempre que a condição de agente do Estado tiver contribuído de algum modo para a prática do ato danoso, ainda que simplesmente lhe proporcionando a oportunidade para o comportamento ilícito, responde o Estado pela obrigação ressarcitória. Não se faz mister, portanto, que o exercício da função constitua a causa eficiente do evento danoso; basta que ela ministre a ocasião para praticar-se o ato. A nota constante é a existência de uma relação entre a função pública exercida pelo agente e o fato gerador do dano.

Apesar dessa visão de Cavalieri se referir ao acolhimento da teoria do risco administrativo, salta aos olhos que se pode, indubitavelmente, fazer uso da aplicação da responsabilidade indireta do Estado em inúmeras situações em que a ocorrência de danos, ainda que não configurada por sua ação direta, advém da sua inação ou de sua conivência e até mesmo subserviência em certos casos. Pode-se pensar, como exemplos, as irregularidades nos processos de licenciamento, a falta de vigilância ou exercício efetivo do poder de polícia e

<sup>269</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 261.

até mesmo a licitação e aquisição de produtos que não possuam selo de qualidade ambiental, cuja origem afete diretamente o meio ambiente e seus recursos.

Dessa forma, pertinente concluir este tópico com a desafiante lição de Sérgio Ferraz:

Não tenho dúvida em dizer que o próprio esquema da responsabilidade objetiva tem que ser, por seu turno, encarado com uma certa ousadia. É verdade que o art. 107 fala em responsabilidade objetiva. É verdade também, por outro lado, que há várias correntes doutrinárias de responsabilidade objetiva: do fato da coisa, do risco do serviço, do risco criado, do risco integral [...] A doutrina e a jurisprudência têm afirmado uma certa repulsa ao princípio do risco integral, considerando que não é possível que o simples fato da Administração impute responsabilidade ao Poder Público. Creio que, em termos de dano ecológico, não se pode pensar em outra adoção que não seja a do risco integral. Não se pode pensar em outra malha que não seja malha realmente bem apertada que possa, na primeira jogada da rede, colher todo e qualquer possível responsável pelo prejuízo ambiental. É importante que, pelo simples fato de ter havido omissão, já seja possível enredar agente administrativo e particulares, todos aqueles que de alguma maneira possam ser imputados ao prejuízo provocado para a coletividade. [...] Em termos de preservação ambiental, todas as responsabilidades se somam; nenhuma pode excluir a outra.<sup>270</sup>

Portanto, conforme delineado pelas reflexões *supra*, quando o assunto é proteção e reparação ambientais, não resta outra conclusão senão pela aplicação da responsabilidade civil objetiva fundamentada na teoria do risco integral, pois é certamente esta que tem, de fato e de direito, o condão de efetivamente levar à maior proteção e, se necessário, reparação, ambiental.

### 6.3 A teoria do risco integral em relação à responsabilidade civil do Estado

Toshio Mukai entende que a maior parte da doutrina e jurisprudência se apresenta contrária à aplicação, no ordenamento brasileiro, da responsabilidade civil objetiva do Estado com base na teoria do risco integral ou pelo menos não entende que a mesma seja acolhida pela doutrina e jurisprudência nacionais. O posicionamento do autor se baseia em lições de importantes doutrinadores como Hely Lopes Meirelles (1991), Seabra Fagundes (1957), Orozimbo Nonato, Filadelfo de Azevedo, Aguiar Dias (1983), Amaro Cavalcanti (1957), Santiago Dantas, Alcino Paulo Salazar, Martinho Garcez Neto, Ulderico Pires dos Santos (1987), entre outros.

---

<sup>270</sup> FERRAZ, Sérgio. **Responsabilidade civil por dano ecológico**. Revista de Direito Público. São Paulo, v. 49 – 50, p. 38 - 39, 1977.



A partir da leitura desses referidos doutrinadores, Mukai conclui que, desde a Constituição de 1946, o Direito pátrio acolheu a teoria do risco administrativo e não a do risco integral. veja-se:

Com base nesses raciocínios jurídicos, à semelhança do que ocorre no âmbito da responsabilidade objetiva do Estado, que, no Direito Positivo pátrio, a responsabilidade objetiva pelos danos ambientais é a da modalidade do *risco criado* (admitindo as excludentes da culpa da vítima, da força maior e do caso fortuito), e não a do risco integral (que inadmite excludentes), nos exatos e expressos termos do § 1º do art. 14 da Lei Federal nº 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.<sup>271</sup> (grifo do autor)

O mesmo autor, inclusive, aplica tal posicionamento também sobre a Lei 6.453, de 17 de outubro de 1977, no que tange à responsabilidade civil por danos nucleares.

Quando Mukai reflete sobre a responsabilidade civil do Estado no que se refere aos atos administrativos, ressalta a inteligência do artigo 37, § 6º, da Constituição da República, que permite reconhecer que a mesma pode decorrer tanto de atos lícitos quanto ilícitos, o que de fato, já é ponto pacificado no ordenamento, sobretudo no âmbito ambiental, conforme já destacado ao longo desse trabalho. Pode ocorrer que o ato administrativo seja legal, lícito, e, no entanto, causar dano, como por exemplo, uma execução de obra pública, acarretando a responsabilidade objetiva ou do risco.

No entanto, algo chama a atenção na análise sobre o posicionamento de Mukai<sup>272</sup>, quando, com fundamento em doutrina estrangeira, estabelece nítida dissociação entre ilegalidade e responsabilidade. Nesse sentido, compreende que há ilegalidades “veniais” que não possuem grau de gravidade suficiente para constituir falta grave do serviço, devendo-se, portanto, perquirir pela escusabilidade ou inescusabilidade da referida ilegalidade, de acordo com situações concretas e daí apurar-se a aplicação ou não da responsabilidade. Compreende que “a ilegalidade pode ser condição necessária mas não suficiente para empenhar a responsabilidade do Estado por ‘falta do serviço público’.

Assim, Mukai<sup>273</sup> apresenta o seguinte posicionamento:

[...] vemos que a responsabilidade civil do Estado, decorrente de atos administrativos ilícitos, pode ou não emergir: de atos ilegais que sejam inescusáveis, que indicam que o serviço tenha funcionado anormalmente; de atos ilegais atribuíveis a um funcionamento normal dos serviços (atos ilegais escusáveis) desde

<sup>271</sup> MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 8. ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2012., p. 86.

<sup>272</sup> *Ibidem*, p. 93 -94.

<sup>273</sup> MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 8. ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2012., p. 95.

que deem lugar a um sacrifício especial (como ocorre nos atos lícitos); de atos ilegais, nas condições acima, mas em que deles não decorra um sacrifício especial, inexistindo então (onde existe a “margem de tolerabilidade”) a responsabilidade da Administração.

Aplicam-se tais regras somente nas hipóteses de danos ao meio ambiente emergentes de atividades e/ou empreendimentos diretamente relacionados com expedições de licenças pelo Poder Público.

Tal entendimento é intrigante, pois pode levar a uma disseminação de justificativas para um sem número de condutas ilegais e lesivas ao meio ambiente e mesmo levar a uma derrocada do avanço que tem feito o sistema da responsabilidade civil no ordenamento pátrio. Pode levar a uma total inércia do Poder Público diante de seu poder-dever de agir, legislar, fiscalizar, monitorar e empreender com lisura sua obrigação de comando e controle nos processos de licenciamento e autorização de atividades que tenham potenciais ameaça e risco de danos ao meio ambiente e à vida.

É certo, como já se afirmou antes, que em âmbito ambiental, esta celeuma em torno da licitude ou ilicitude da conduta ou atividade ensejar ou não responsabilidade, já foi superada, tendo-se optado pela aplicação da responsabilidade independente do caráter lícito ou ilícito, vez que tanto uma como outra situação são hábeis a provocar danos.

É possível constatar que a sua compreensão em relação ao ordenamento pátrio ter abrigado a teoria do risco administrativo e não a teoria do risco integral baseia-se em uma gama de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais muitos antigos, inclusive, anteriores à atual ordem constitucional, o que permite constatar que, se não totalmente ultrapassados, pelo menos em grande parte, estão superados. É o que se depreende de uma leitura de jurisprudência atual do judiciário brasileiro.

Mesmo no âmbito do dano ecológico, que exige uma configuração diferenciada em torno do conceito de responsabilidade civil, mormente do Estado, entende Mukai que impera o reconhecimento do caráter objetivo, conforme a Lei 6.938/1981 e a Lei 6.453/1977, com fundamento na teoria do risco criado e não do risco integral.

Mukai<sup>274</sup>, em torno da responsabilidade solidária da Administração nos empreendimentos sujeitos à aprovação do Poder Público, no exercício do poder de polícia, reflete que dita responsabilidade pode exsurgir: a) segundo o critério objetivo, no caso de licenças legais desde que tenha havido dano especial ao meio ambiente, afetando certas e determinadas pessoas da comunidade; b) segundo o critério subjetivo no caso de ilegalidade e inescusabilidade do ato, indicando o mau funcionamento do serviço; c) segundo o critério da

---

<sup>274</sup> MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 8. ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2012., p. 96 – 99.

culpa no caso de ato ilegal, dizendo respeito a funcionamento normal do serviço em que haja dano especial fora da margem de tolerabilidade; c) pelo critério da culpa quando se tratar de licença legal, mas descumprida pelo empreendedor particular, ocorrendo a culpa *in vigilando* ou *in omittendo* da Administração.

Destaca a possibilidade de exclusão da responsabilidade no caso de haver licença ilegal, devido a um mau funcionamento do serviço, escusável e que não cause dano especial e permaneça dentro de uma margem de tolerabilidade.

De ver-se que tais posicionamentos conduzem a um inevitável enfraquecimento do sistema da responsabilização da Administração, pois dá margem a muitas possibilidades de escusa da responsabilidade.

Nos casos de ação de terceiros, o autor afirma que só haverá responsabilidade solidária da Administração nas situações danosas em que houver diretamente omissão do agente público, caracterizando culpa grave, e, por consequência, culpa *in omittendo* do Poder Público. A responsabilidade, nesse caso, se afirma pela inércia. Nesse sentido, há necessidade de provar a culpa da Administração.

Da mesma forma, quando trata de danos advindos de causas múltiplas, o autor afirma que a responsabilidade só incidirá em decorrência de culpa grave *in vigilando* ou *in omittendo* da Administração ou de suas aprovações legais ou ilegais e existindo dano especial, o que mais uma vez leva a apuração da responsabilidade para o âmbito da culpa e, portanto, da responsabilidade subjetiva, valendo a mesma consideração acima esposada, qual seja, de que esta trabalho não concorda com tais posições de Mukai, entendendo que os mesmos podem, sem sombra de dúvida, enfraquecer a possibilidade de aplicação da responsabilidade ao Estado.

No que se refere a danos ambientais, em decorrência de fatos da natureza, o autor se mostra convencido de que já é pacífico, tanto doutrinária como jurisprudencialmente, a incidência de responsabilidade por culpa anônima do serviço, mormente nas situações de inundações por falta de prestação de serviços preventivos. Reconhece ainda que se a Administração foi complacente com particulares em situações que causem ou aumentem a vulnerabilidade de áreas sujeitas a riscos naturais poderá ser responsabilizada, como por exemplo, desmatamento em encostas sujeitas a deslizamentos, entre outras situações análogas.

Afirma o autor que, no Brasil, “a Administração não responde por danos ocorridos por culpa da vítima ou por motivo de força maior. Já na hipótese de caso fortuito, a Administração responde, ‘por estar este último no risco do serviço’, ‘aparecendo, no caso fortuito, a vontade na organização e funcionamento do serviço’”. Além disso, enfatiza a

excludente de responsabilidade com base na clandestinidade da atividade empreendida por poluidor ou predador do meio ambiente, por não se vislumbrar a culpa grave da Administração por comportamento comissivo ou omissivo.

Por fim, assevera que não fundamenta a responsabilidade solidária da Administração no § 1º do artigo 14 da Lei 6.938/1981, sob argumento de não ferir o texto constitucional ao aplicar, ao Poder Público, disposições normativas infraconstitucionais.

Entretanto, não se pode concordar com tal entendimento, pois a Constituição é bastante clara quando se refere à preservação e reparação ambientais, não restando dúvidas de que se deva buscar o mais amplamente possível e com maior eficiência a defesa do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, utilizando-se de todo o arcabouço legal seja constitucional, infraconstitucional ou principiológico.

É certo que em uma análise sistemática do sistema legal ambiental se pode evidenciar o dever de envidar todos os esforços, seja pela coletividade seja pelo Poder Público, para que o meio ambiente e todos os seus recursos sejam preservados e, no mínimo, utilizados racionalmente, tendo em vista, em última instância, o direito à vida, à saúde, à alimentação saudável, suficiente e adequada, ao acesso igualitário aos bens da natureza, entre outros. Veja-se, nesse sentido, jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>275</sup>:

[...]

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública proposta com o fito de obter responsabilização por danos ambientais causados por desmatamento de vegetação nativa (Bioma do Cerrado) em Área de Preservação Permanente. O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais considerou provado o dano ambiental e condenou o réu a repará-lo, porém julgou improcedente o pedido indenizatório cumulativo.

2. A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a ratio essendi da norma de fundo e processual. **A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio *in dubio pro natura*.**

3. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que, nas demandas ambientais, por força dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*, admite-se a condenação, simultânea e cumulativa, em obrigação de fazer, não fazer e indenizar. Assim, na interpretação do art. 3º da Lei 7.347/1985, a conjunção "ou" opera com valor aditivo, não introduz alternativa excludente. Precedentes da Primeira e Segunda Turmas do STJ.

4. **A recusa de aplicação, ou aplicação truncada, pelo juiz, dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa, daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável "risco ou custo normal do negócio". Saem debilitados, assim, o caráter dissuasório, a força pedagógica e o objetivo profilático da responsabilidade civil ambiental (= prevenção geral e especial), verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no**

<sup>275</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1145083/MG - 2009/0115262-9. Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, j. 27.09.2011, DJe 04.09.2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 30 mar 2013.

**exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do degradador premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério.**

[...]

**6. A responsabilidade civil, se realmente aspira a adequadamente confrontar o caráter expansivo e difuso do dano ambiental, deve ser compreendida o mais amplamente possível,** de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar - juízos retrospectivo e prospectivo. A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura bis in idem, tanto por serem distintos os fundamentos das prestações, como pelo fato de que eventual indenização não advém de lesão em si já restaurada, mas relaciona-se à degradação remanescente ou reflexa. (grifou-se)

[...]

Frise-se o dever de ter sempre em mente a maior e melhor proteção ambiental, tendo especial relevância a máxima “*in dubio pro natura*” como a mais acertada hermenêutica jurídico-ambiental, bem como o esforço sociojurídico de não enfraquecer o caráter dissuasório, a força pedagógica e o objetivo profilático da responsabilidade civil ambiental, enquanto prevenção geral e especial, dissuadindo toda e qualquer conduta lesiva ao meio ambiente, compreendendo-se o mais amplamente possível a responsabilidade civil e sua aplicação no âmbito ambiental, como resta evidente da leitura do acórdão *supra*.

Buscando estabelecer uma relação direta da responsabilidade civil dos entes públicos, destaque-se estudo jurisprudencial do professor Morato Leite<sup>276</sup>, em que figura expressa a responsabilidade solidária dos mesmos:

- a) a solidariedade entre municípios, por danos ambientais decorrentes do fato de um deles ter sido o responsável pela aprovação de projeto de loteamento, posteriormente transferido ao domínio do segundo;
- b) a solidariedade entre o poder concedente, o concessionário e serviço público pelos danos ambientais produzidos pelo segundo;
- c) a solidariedade decorrente de omissão administrativa, consistente em falha na execução do serviço público, da qual resultou os danos ambientais;
- d) a solidariedade entre a pessoa jurídica de direito público e o particular responsável pelo loteamento irregular, que decorre da omissão sobre o dever de regularizá-lo, dever que se encontra atribuído ao município em virtude de lei (art. 40, da Lei 6.766/79).

Importante salientar ainda, conforme Morato Leite<sup>277</sup>, que tais considerações conduzem a um salutar objetivo de assegurar a abrangência de todas, ou do máximo possível, as manifestações de danos ambientais e impedir a massiva irresponsabilização, sendo, portanto, objetivamente, afirmação de um princípio da reparação integral. Inegável, dessa

---

<sup>276</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática.** 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 342.

<sup>277</sup> *Ibidem*, p. 345.

forma, um caminho de construção de um sistema de responsabilidade também integral não só do ponto de vista da reparação.

Veja-se, nesse contexto, elucidativo julgado do Superior Tribunal de Justiça<sup>278</sup>:

[...] **processo de ação de indenização por danos materiais e morais, movida por pescador profissional artesanal contra a Petrobrás**, decorrente de impossibilidade de exercício da profissão, em virtude de poluição ambiental causada por derramamento de nafta devido a avaria do Navio "N-T Norma", a 18.10.2001, no Porto de Paranaguá, pelo período em que suspensa a pesca pelo IBAMA (da data do fato até 14.11.2001); [...] c) **Inviabilidade de alegação de culpa exclusiva de terceiro, ante a responsabilidade objetiva.- A alegação de culpa exclusiva de terceiro pelo acidente em causa, como excludente de responsabilidade, deve ser afastada, ante a incidência da teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva ínsita ao dano ambiental (art. 225, § 3º, da CF e do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81), responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador.** d) Configuração de dano moral.- Patente o sofrimento intenso de pescador profissional artesanal, causado pela privação das condições de trabalho, em consequência do dano ambiental, é também devida a indenização por dano moral, fixada, por equidade, em valor equivalente a um salário-mínimo. [...] (grifou-se)

À guisa de conclusão desse tópico, destaca-se posicionamento de Milaré<sup>279</sup>:

Em matéria de responsabilidade, é preciso não olvidar que, nos casos de dano ao meio ambiente, a responsabilidade é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo suficiente que o prejuízo tenha resultado do exercício de determinada atividade e não necessariamente do comportamento do agente. O empreendedor é quem recolhe os benefícios de sua atividade. Logo, há de ser ele, de preferência, o indicado a suportar os riscos iminentes à referida atividade, cabendo-lhe, de consequência, o dever ressarcitório, pela simples verificação do nexu causal. indiretamente, o próprio Estado que, através de órgão seu, tem o poder-dever de coarctar a danosidade ambiental.

Por fim, conforme já expresso anteriormente, frisa-se a lição de Milaré<sup>280</sup> no sentido de que a irrelevância da licitude da atividade, a prescindibilidade de investigação de culpa e a inaplicabilidade de excludentes (caso fortuito, força maior e fato de terceiro) e de cláusula de não indenizar, são consequências da objetivação da responsabilidade civil fundada na teoria do risco integral.

Assim, pode-se constatar significativo avanço jurisprudencial, reconhecendo expressamente que ao regime de responsabilidade objetiva se vincula visceralmente a teoria do risco integral, por meio da qual não se admite as chamadas excludentes de responsabilidade, que se configuram como verdadeiras prejudiciais ambientais, vez que

<sup>278</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.114.398/PR, rel. Min. Sidnei Beneti, j. 08.02.2012, DJe 16.02.2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 29 mar 2013.

<sup>279</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente – A Gestão Ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 968.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 961.

enfraquecem a efetivação da aplicação da responsabilidade pela reparação integral dos danos causados ao meio ambiente.

Élcio Nacur Rezende e Beatriz Souza Costa, ao se referirem à responsabilidade objetiva de reparar danos ambientais, afirmam enfaticamente sua aplicação também ao Estado e que “o Princípio da Solidariedade e da Reparação integral sustentam essa tese. Afinal, todos os causadores do dano ambiental respondem pela integralidade da reparação”<sup>281</sup>.

Conclui-se, dessa forma, que o Estado não pode se furtar ao seu compromisso de garantidor da incolumidade ambiental, sob pena de responder civilmente, sem prejuízo das demais formas de responsabilização, pelos danos causados ao meio ambiente e à vida como um todo. Resta clara a viabilidade da aplicação da teoria do risco integral no intuito de se responsabilizar integralmente todos os agentes, direta ou indiretamente, envolvidos, numa perspectiva de proteção e reparação integrais, sob o viés dos princípios da precaução, prevenção, da responsabilidade e da solidariedade ou equidade intergeracionais.

Frise-se mais uma vez que se trata de buscar efetivar um sistema de responsabilização *ex ante*, marcado pela proatividade que o princípio da precaução impõe, buscando ao mesmo tempo a superação do viés da responsabilidade *ex post*, altamente centrado no aspecto da reparação, o qual, inegavelmente, terá sempre a marca primeira do prejuízo ambiental.

#### **6.4 O problema das excludentes de responsabilidade**

Tema relevante nessa seara é o da exclusão da responsabilidade, que diz respeito a algumas situações que ensejariam a interrupção do nexo causal entre um dano, uma ação e um potencial ou suposto causador do dano. Essas situações podem ser relacionadas da seguinte forma: legítima defesa, exercício regular de direito, estado de necessidade, culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, licitude da atividade, caso fortuito ou força maior, cláusula de não-indenizar e renúncia à indenização, podendo ainda se considerar o estrito cumprimento de dever legal que, num primeiro plano, tem incidência penal, mas quando reconhecido no

---

<sup>281</sup> COSTA, Beatriz Souza; REZENDE, Élcio Nacur. **A Sociedade de Consumo e a Geração de Resíduos Sólidos**. In: COSTA, Beatriz Souza; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (Org.). **Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos: Direitos e Deveres**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 16.

âmbito criminal, pode incidir na esfera cível, como coisa julgada, conforme inteligência do artigo 65 do Código de Processo Penal brasileiro.

Das situações acima mencionadas, as importantes para este trabalho são: 1 fato exclusivo da vítima, em que o aparente causador do dano figura como suposto causador, numa condição instrumental, vez que o comportamento da vítima é que de fato ensejou decisivamente o resultado; 2 fato de terceiro, pessoa estranha ao causador e ao lesado que, por sua ação, exerce influência direta, como causa exclusiva, sobre o resultado danoso à semelhança de um caso fortuito ou força maior, devido à possível imprevisão e inevitabilidade; 3 licitude da atividade; 4 Caso fortuito ou de força maior, acontecimentos que escapam ao possível controle humano, fogem do âmbito da vontade do agente.

Resta evidente que as situações enumeradas acima não devem ter aplicação absoluta no que tange aos danos ambientais. É o que se tentará provar a seguir.

Importante frisar posicionamento de expoentes doutrinadores, no sentido de vislumbrar-se a não aplicabilidade de tais elementos como fatores de exclusão da responsabilidade. Veja-se lição de José Afonso da Silva<sup>282</sup>:

A tendência da doutrina é no sentido de não aceitar as clássicas excludentes da responsabilidade. Como disse Rodolfo de Camargo Mancuso: 'Em tema de interesses difusos, o que conta é o dano produzido e a necessidade de uma integral reparação; [...]

Lembra a posição de Sérgio Ferraz, que indica as cinco consequências da adoção da responsabilidade objetiva nesse campo: a) irrelevância da intenção danosa (basta um simples prejuízo); b) irrelevância da mensuração do subjetivismo (o importante é que, no nexo de causalidade, alguém tenha participado, e, tendo participado, de alguma sorte, deve ser apanhado nas tramas da responsabilidade objetiva); c) inversão do ônus da prova; d) irrelevância da licitude da atividade; e) atenuação do relevo do nexo causal - basta que potencialmente a atividade do agente possa acarretar prejuízo ecológico para que se inverta imediatamente o ônus da prova, para que imediatamente se produza a presunção da responsabilidade, reservando, portanto, para o eventual acionado o ônus de procurar excluir sua imputação.

Não exonera, pois, o poluidor ou degradador da prova de que sua atividade é normal e lícita, de acordo com as técnicas mais modernas.

#### *6.4.1 Culpa exclusiva da vítima*

Nesse caso, impera total carência de sentido, pois é impossível caracterizar o meio ambiente como causador de seus próprios danos. Até mesmo certas catástrofes naturais que ocorrem atualmente têm, sem dúvida, como parte de suas causas as interferências antrópicas

---

<sup>282</sup> SILVA, José Afonso. **Direito constitucional ambiental**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 313.



realizadas na natureza. Então, de todo afastada essa hipótese de exclusão de responsabilidade civil ambiental.

#### 6.4.2 Fato de terceiro

Nesse caso, poder-se-ia vislumbrar uma possível incidência da exclusão, no entanto, a responsabilidade civil objetiva fundada na teoria do risco, leva em conta que o titular da atividade “deve assumir integralmente todos os riscos que advêm de sua atividade, por tratar-se de socialização do risco. Mais do que isto, a teoria do risco integral pelo dano ambiental funda-se no princípio da equidade, pois aquele que lucra com uma atividade deve responder pelo risco ou desvantagem dela resultante.”<sup>283</sup>.

Para Antonio Herman Benjamin<sup>284</sup>, “são vedadas todas as formas e fórmulas, legais ou constitucionais, de exclusão, modificação ou limitação da reparação, que deve ser sempre integral, assegurando proteção efetiva ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Assim, há que se compreender que se não houvesse o risco caracterizador da atividade não haveria resultado danoso por ação de terceiro, isto é, sua ação não teria encontrado condições de possibilidade para a ocorrência do fato danoso. Há uma relação direta entre atividade, risco e dano.

Nesse ponto, mostra-se relevante o caráter da responsabilidade solidária da Administração com relação a terceiros. Toshio Mukai<sup>285</sup> destaca antiga jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a referida responsabilidade mesmo antes da atual ordem constitucional<sup>286</sup>. Importante frisar que na atualidade essa responsabilidade, mormente no que tange ao âmbito ambiental, tem sido reconhecida e aplicada.

---

<sup>283</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática**. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 198.

<sup>284</sup> BENJAMIM, Antônio Herman. **Responsabilidade Civil pelo dano ambiental**. Revista de Direito Ambiental, jan.-mar, 1998, p. 120. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/19863792/1275009267/name/Responsabilidade+civil+pelo+dano+ambiental+-+Antonio+Herman+V.+Benjamin.pdf>. Acesso em 26 fev 2013.

<sup>285</sup> MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental sistematizado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 95.

<sup>286</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 85.079/SP, Rel. Min. Moreira Alves, J. 21.2.78, DJe 7.4.78. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 1 abr 2013.

Patrícia Faga<sup>287</sup> traz a lume interessantes jurisprudências no sentido de reforçar a aplicabilidade da responsabilidade solidária do Poder Público.

A primeira se refere a um julgado da 2ª Vara da Fazenda Pública de Rio Branco, Estado do Acre<sup>288</sup>, em que foi reconhecida a responsabilidade do Estado pela omissão na exigência de apresentação de plano de coleta e distribuição adequada para as embalagens PET por parte das empresas instaladas, ou em processo de instalação, bem como do Município, de Rio Branco que, embora responsável pela fiscalização e controle sobre a coleta e destinação do lixo urbano, não tem cumprindo sua obrigação. Assim, na primeira instância, o Estado foi condenado à obrigação de fazer consistente em exigir efetivamente das empresas a apresentação de planos de coleta e destinação final ambientalmente correta e o Município a promover a devida coleta e a reciclagem, bem como a elaborar e executar um programa de educação ambiental.

Na segunda instância, o Tribunal de Justiça do Acre<sup>289</sup> reconheceu a “ilegitimidade passiva *ad causam*” no que se refere ao Estado, mantendo a responsabilidade do município.

A despeito da exclusão da responsabilidade do Estado, destaque-se o significado da decisão: o reconhecimento da solidariedade do ente público, no caso, do município, em relação às atividades de particulares que afetem o meio ambiente e lhe causem dano.

Destaque-se, ainda, outros dois julgados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais<sup>290</sup>, referindo-se a irregularidades na gestão de resíduos, ambos em Ações Civis Públicas.

---

<sup>287</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 226.

<sup>288</sup> Sentença proferida em 8 de maio de 2002: “(...) Do exposto, com fundamento nos arts. 1º, II, III e 225, da Constituição Federal, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO para: 1º) CONDENAR o Estado do Acre, através da Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente, no âmbito das suas atribuições, à obrigação de fazer consistente em exigir efetivamente, quando da aprovação de licenciamento ambiental ou de sua respectiva renovação, das empresas que utilizem ou distribuam produtos com as "embalagens pet", a apresentação de um plano de coleta e destinação final ambientalmente correto para os referidos produtos, ratificando a liminar de fls. 158/163, irrecorrida por parte do primeiro Réu. 2º) CONDENAR o Município de Rio Branco/AC, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos, que: a) Promova, no prazo de 90 (noventa) dias, a coleta seletiva de seu lixo urbano; b) Providencie, no prazo de 6 (seis) meses, a construção de um depósito adequado ao recebimento do lixo plástico, promovendo a sua respectiva reciclagem. BRASIL. Tribunal de Justiça do Acre. Processo 0003375-71.2001.8.01.0001 (001.01.003375-1), 2ª Vara da Fazenda Pública de Rio Branco, Juíza Regina Célia Ferrari Longuini. Disponível em <http://esaj.tjac.jus.br>. Acesso em 26 jun 2013.

<sup>289</sup> Acórdão proferido em 2 de dezembro de 2003: A turma decide, “À unanimidade, dar provimento à Apelação, reformando, em parte, a r. sentença, para julgar extinto o processo, sem julgamento de mérito, em relação ao Estado do Acre, em razão de ilegitimidade passiva *ad causam*, mantendo-a quanto à homologação do acordo entre IMAC e o 'parquet' Estadual. Em sede de Reexame, por maioria, vencida a relatora, acordam em julgar, em parte, procedente o pedido em relação ao Município de Rio Branco. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Acre, Apelação Cível/Reexame necessário 2002.001567-4 (0003375-71.2001.8.01.0001), Relª. Desª. Miracele Lopes. Disponível em: <http://www.tjac.jus.br>. Acesso em 26 jun 2013.

<sup>290</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo**. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 228.

Na primeira situação, foi comprovado que o Município utilizava de terreno particular para depósito irregular de lixo urbano de toda espécie, causando danos e degradação ao meio ambiente, sendo o lixo depositado diretamente no solo sem nenhum estudo prévio, monitoramento, tratamento ou licenciamento. Dessa forma, reconheceu-se que “a pessoa jurídica de direito público interno, no caso o Município, deve ser responsabilizado pelas lesões que por ação ou omissão causaram ao meio ambiente”<sup>291</sup>.

No segundo caso, em situação análoga, e com base no artigo 225, *caput*, e § 3º, da Constituição da República, foi confirmada sentença condenatória do Município em obrigação de reparar o dano nos seguintes termos: “Restando demonstrado que o Município vem promovendo depósito de lixo de forma irregular, causando danos e degradação ao meio ambiente, na contramão dos fundamentos legais de proteção ambiental, deve ser obrigado às providências necessárias à eliminação e reparação dos danos”.<sup>292</sup>

Ainda nessa linha de raciocínio, Mukai<sup>293</sup> chama a atenção para a lição de Paulo Affonso Leme Machado, para quem a responsabilidade solidária do Poder Público deve ser aplicada para compeli-lo “a ser prudente e cuidadoso no vigiar, orientar e ordenar a saúde ambiental” mesmo nos casos em que tenha havido observância dos padrões oficiais. Também destaca entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>294</sup>:

A legitimação passiva estende-se a todos os responsáveis pelas situações ou fatos ensejadores da ação, sejam pessoas físicas ou jurídicas inclusive as estatais, autarquias e paraestatais, porque tanto estas como aquelas podem infringir normas de direito material de proteção ao meio ambiente ou ao consumidor, incidindo na previsão do art. 1º da Lei nº 7.347/85, e expondo-se ao controle judicial de suas condutas.

Toshio Mukai quando se refere à responsabilidade por fato de outrem, apesar de reconhecer a aplicação da responsabilidade solidária, ao tratar da culpa *in omittendo* e tendo como parâmetros algumas jurisprudências antigas, afirma que “somente danos produzidos por terceiros, em que a Administração possa ter atuado com culpa grave, omissão injustificável, é que podem vir a empenhar a responsabilidade estatal”. E ainda faz referência ao pensamento de Pedro Lessa no sentido de que tal responsabilidade poderia apresentar-se viável quando determinada agressão pudesse ser “conhecida e anunciada com tal antecedência e vistos de

<sup>291</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Reexame necessário 1.0400.01.003517-0/001, j. 18/07/2006, Rel. Des. Eduardo Andrade. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br>. Acesso em 1 abr 2013.

<sup>292</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais .Reexame necessário 1.0071.03.011446-7/001, j. 13/3/2008, Relª. Desª. Teresa Cristina da Cunha Peixoto. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br>. Acesso em 1 abr 2013.

<sup>293</sup> MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 8. ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2012., p. 95.

<sup>294</sup> *Idem*.

certeza”<sup>295</sup>, em que a Administração pudesse evitar e devesse agir, mas não o fez, permitindo que o evento danoso ocorresse.

Mukai<sup>296</sup>, na esteira de Celso Antonio Bandeira de Mello, destaca que as situações que podem acarretar a responsabilidade por omissão ou atuação insuficiente da Administração Pública são as seguintes: a) fato da natureza, cuja lesividade o Poder Público não obistou, embora devesse fazê-lo, como por exemplo, alagamentos por força de empoçamentos de água pluviais que não escoaram por falta de obras de limpeza dos bueiros e galerias; b) comportamento material de terceiros, cuja atuação lesiva não foi impedida pelo Poder Público que tinha obrigação de impedir e podia fazê-lo, como por exemplo, assalto em que agentes mesmo tendo conhecimento e podendo nada fizeram para evitar o dano.

Ainda no sentido de corroborar a dimensão da responsabilidade do Poder Público e levando em consideração, inclusive, a teoria do risco integral, veja-se a seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça<sup>297</sup>:

[...]

2. No caso, a premissa vencedora do acórdão é a de que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, tendo por pressuposto a existência de atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre a unidade do ato que é fonte da obrigação de indenizar, de modo que, aquele que explora a atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela, por isso descabe a invocação, pelo responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil e, portanto, irrelevante a discussão acerca da ausência de responsabilidade por culpa exclusiva de terceiro ou pela ocorrência de força maior.

[...]

#### 6.4.3 *Licitude da atividade*

Nesse aspecto, pacífico é o entendimento de que no âmbito dos danos ambientais mostra-se irrelevante inquirir sobre a licitude ou ilicitude da ação ou atividade, pois pode ser que mesmo lícita a atividade venha causar danos. O fato de ser lícita, autorizada pelo poder

<sup>295</sup> MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 8. ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2012., p. 91 -93.

<sup>296</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>297</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial 1346430 / PR. Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 5.2.2013, DJe 14.2.2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 1 abr 2013.

público, esteja de acordo com normas de segurança exigidas, ou se tenha tomado medidas de precaução, em nada impede que a atividade exceda os limites estabelecidos. Portanto, basta a potencialidade, risco ou ameaça de dano. Ademais vale destacar que em muitas situações o próprio processo de licenciamento é eivado de vícios, do que a responsabilidade deve passar a ser solidária para incorporar no polo passivo a figura do Estado como último, na verdade primeiro, responsável pelo sistema de proteção ambiental em todos os níveis e formas.

Convém pontuar também que quando se fala em ilicitude da atividade, trata-se do exercício clandestino sobre o meio ambiente, o que reporta à falta de fiscalização do Estado, ou seja, do não exercício do poder de polícia, atribuição essencial da Administração Pública, seja por insuficiência de recursos humano-materiais, seja por omissões muitas vezes convenientes à própria administração ou a determinados setores sociais, com finalidades mormente de interesses econômicos ou estrategicamente políticos.

Frise-se ainda que quando se fala em licitude ou ilicitude está-se tratando de responsabilidade subjetiva, a qual é de pouca ou nenhuma aplicação em matéria de danos ambientais, do que se torna inócua a discussão acerca do tema nos limites desse trabalho.

É certo que, na esteira de Celso Antonio Bandeira de Melo<sup>298</sup>, o critério da licitude serve para explicitar de forma mais contundente a responsabilidade do Estado, vez que determinada atividade teve seu aval e, em tese, deve estar periodicamente sujeita à fiscalização e submissão ao poder de polícia por ele administrado. Isso seria a garantia de uma “equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, evitando que alguns suportem prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos”.

É importante refletir que se há falha da Administração quando legítima, licencia atividades causadoras de impactos ambientais danosos, induz o particular a acreditar que sua atividade pode ser livremente exercida, vez que regularizada. Assim, o Poder Público furta-se à sua função de protetor dos interesses difusos e coletivos, como é o caso do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Nesse sentido, veja-se importante jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>299</sup>:

[...]

2. O art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio

---

<sup>298</sup> MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 4. Ed. São Paulo : Malheiros Editores, p.442.

<sup>299</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 604725 / PR. Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 5.2.2013, DJe 14.2.2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 1 abr 2013.

ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, caput, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

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

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

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

#### 6.4.4 Caso fortuito ou força maior

Pontua Sérgio Cavalieri Filho que a Lei 6.938/1981, em seu artigo 14, § 1º, e a Constituição da República, em seu artigo 225, § 3º, criaram a responsabilidade civil objetiva com fundamento na teoria do risco integral, a qual não acolhe as referidas excludentes de responsabilização: "se fosse possível invocar o caso fortuito ou a força maior como causas excludentes de responsabilidade civil por dano ecológico, ficaria fora da incidência da lei a maior parte dos casos de poluição ambiental"<sup>300</sup>. É dizer que restaria escancarada a possibilidade de se encontrar inúmeras justificativas com base em causas naturais e mesmo humanas camufladamente imprevisíveis e incontroláveis. Diversas situações lesivas ao meio ambiente poderiam ser encobertas sob o manto do chamado caso fortuito.

Saliente-se, no entanto, que grande parte das ocorrências poderiam ser evitadas com a regular fiscalização, a devida manutenção de equipamentos, bem como o investimento no desenvolvimento de pesquisas e equipamentos hábeis a efetivas prevenção e precaução de eventos ambientais danosos.

<sup>300</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl., São Paulo : Atlas, 2012, p. 164.

A questão é polêmica. No entanto, conforme Morato Leite<sup>301</sup>, tem predominado posicionamento judicial no sentido de não se aplicar as excludentes de responsabilidade, quais sejam caso fortuito e força maior no que concerne aos danos ambientais, devido ao fato de se tratar de matéria de interesse difuso e coletivo, os quais fogem da concepção clássica de direito subjetivo, sob pena do sistema de proteção ambiental, via responsabilização civil, restar fragilizado e mesmo inócuo e não restar satisfatoriamente tutelado o meio ambiente e reparados os referidos danos. Isso, levando-se em consideração o poderio econômico, malícias e mesmo forças políticas de grupos financeiros causadores ou potencialmente causadores de efeitos danosos ao meio ambiente.

Tais excludentes desafiam uma pertinente reflexão no sentido de se avaliar o alcance de cada um dos dois aspectos, força maior e caso fortuito, na busca de uma responsabilidade que não negligencie a prevenção, proteção do meio ambiente bem como reparação de danos que venham a ser-lhe causados.

É clara a distinção entre os dois aspectos. A força maior, conforme Morato Leite<sup>302</sup> está relacionada a fenômenos da natureza, superiores às forças humanas, que se caracterizam pelas totais imprevisibilidade, irresistibilidade e exterioridade. Se um desses elementos resta provadamente fragilizado, é perfeitamente passível a aplicação da responsabilidade. Isso quer dizer que se houver lampejo de possibilidade de previsão de certo desastre, mesmo que se apresente como irresistível e exterior, após iniciado, pode-se vislumbrar a responsabilização, vez que já é possível vislumbrar a ocorrência de conduta omissiva. Mais uma vez está-se diante da ausência de certeza científica, o que ressalta a compreensão do risco como elemento essencial no sistema de responsabilização civil ambiental.

Ainda na compreensão de Morato Leite<sup>303</sup>, isso se deve ao fato de que “a imprevisibilidade relativa não exclui a responsabilidade do agente.” Também corrobora tal posicionamento a compreensão da potencialidade da atividade que encerra risco, pois pela teoria do risco adotada no ordenamento brasileiro a lei civil é alterada, perdendo força a inteligência do artigo 393 do atual Código Civil brasileiro, que trata da previsão do caso fortuito ou força maior.

---

<sup>301</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática*. 5. ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 197.

<sup>302</sup> *Idem*.

<sup>303</sup> *Ibidem*, p. 198.

No que tange ao caso fortuito, destaca Morato Leite<sup>304</sup>, diz respeito a uma obra do acaso, como a quebra de uma peça, ocasionando lesão. Veja-se que nesse caso não há que se falar em absoluta exclusão da responsabilidade, vez que a ocorrência de um dano a partir, por exemplo, da quebra de uma peça, reporta a uma, não rara, falta de adequada manutenção de equipamentos.

Beatriz Souza Costa, corroborando as reflexões até aqui expostas, pontua que:

A posição prevalente na doutrina brasileira, no que concerne à responsabilidade civil ambiental, é no sentido de que a Lei n. 6.938/81, Política Nacional de Meio Ambiente, adotou em seu art. 14, § 1º, a responsabilidade objetiva na modalidade do risco integral. A adoção dessa modalidade, além de trazer como consequência a imediata irrelevância da ocorrência de caso fortuito ou força maior, também implica a irrelevância da licitude da atividade geradora de poluição, para fins de reparação.<sup>305</sup>

Ademais, como encampando pela doutrina mais atualizada, o que se tem destacado neste trabalho, o risco da atividade deve ser assumido pelo agente em toda sua extensão. O risco de caso fortuito sempre haverá. Isso pode servir de justificativa para não se reparar os danos causados pela atividade exercida da qual provieram a lesão e o dano? Por tudo que já se expôs neste trabalho, resta comprovado que não. Esta compreensão se aplica ao Estado? É certo que sim. Sobretudo ao Estado, vez que possuidor de todas as prerrogativas, especialmente do poder de polícia, mesmo que não possua todos os recursos sejam humanos sejam materiais, o que se trata de problema de outra ordem.

## 6.5 Abordagem jurisprudencial

Segue análise de significativas jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça acerca da responsabilidade civil do Estado no âmbito ambiental.

### 6.5.1 Caso 1

<sup>304</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Op. cit., p. 197.

<sup>305</sup> COSTA, Beatriz Souza. **A Responsabilidade Civil Ambiental: uma visão comparada**. In: CARVALHO, Newton Teixeira de e REZENDE, Élcio Nacur (org.). *Temas de Direito: produções da Escola Superior Dom Helder Câmara – Homenagem a Helena Greco*. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara – ESDHC, 2001, p. 216.



Recurso Especial nº 1.114.398 - PR (2009/0067989-1) <sup>306</sup>

[...]

1.- [...]Página 1 de 24 Superior Tribunal de Justiça processo de ação de indenização por danos materiais e morais, movida por pescador profissional artesanal contra a Petrobrás, decorrente de impossibilidade de exercício da profissão, em virtude de poluição ambiental causada por derramamento de nafta devido a avaria do Navio “N-T Norma”, a 18.10.2001, no Porto de Paranaguá, pelo período em que suspensa a pesca pelo IBAMA (da data do fato até 14.11.2001); b) Legitimidade ativa ad causam[...]; c) **Inviabilidade de alegação de culpa exclusiva de terceiro, ante a responsabilidade objetiva.- A alegação de culpa exclusiva de terceiro pelo acidente em causa, como excludente de responsabilidade, deve ser afastada, ante a incidência da teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva ínsita ao dano ambiental (art. 225, § 3º, da CF e do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81), responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador.**

Como ilustração do ponto destacado, veja-se fundamentação do Ministro Sidnei Beneti:

[...]

c) Excludente de responsabilidade por culpa exclusiva de terceiro.- Alegação de culpa de terceiro não elide a responsabilidade de transportador de carga perigosa, devido ao caráter objetivo dessa responsabilidade.

Incide no caso a teoria do risco integral, vindo daí o caráter objetivo da responsabilidade.

Ademais, jamais poderia ser aceita a excludente de responsabilidade por culpa de terceiro, sustentada com base na alegação de que a manobra causadora do acidente teria sido provocada pelo fato de deslocamento de bóia de sinalização.

O dano ambiental, cujas conseqüências se propagaram ao lesado (assim como aos demais lesados), é, por expressa previsão legal, de responsabilidade objetiva (art. 225, § 3º, da CF e do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81), impondo-se, pois, ao poluidor, indenizar, para, posteriormente, ir cobrar de terceiro que porventura sustente ter responsabilidade pelo fato.

Assim sendo, descabida a alegação da ocorrência de caso fortuito, como excludente de responsabilidade.

[...]

Incide o princípio do poluidor-pagador, já destacado em julgado desta Corte (REsp 769.753/SC, 2ª T., j. 8.9.2009, Rel. Min. HERMANN BENJAMIM), de que se extrai:

"(...)11. Pacífica a jurisprudência do STJ de que, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, o degradador, em decorrência do princípio do poluidor-pagador, previsto no art. 4º, VII (primeira parte), do mesmo estatuto, é obrigado, independentemente da existência de culpa, a reparar - por óbvio que às suas expensas - todos os danos que cause ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade, sendo prescindível perquirir acerca do elemento subjetivo [...].

Importante perceber que em sua fundamentação o ministro elide a possibilidade de culpa exclusiva da vítima, aplicando, portanto, a devida responsabilidade civil. Pode-se vislumbrar, nessa postura jurisprudencial, uma aplicação explícita da teoria do risco integral.

<sup>306</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.114.398 - PR (2009/0067989-1), Rel. Min. Sidnei Beneti, j.8.2.2012, DJe 16.2.2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 30.03.2013.

### 6.5.2 Caso 2

Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 258.263 - PR (2012/0243528-8)<sup>307</sup>.

Refere-se a ação indenizatória ajuizada por pescador artesanal contra a PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRÁS, decorrente de vazamento de óleo na Serra do Mar, que impossibilitou o uso da água para fins domésticos e agrícolas, bem como a atividade pesqueira nos rios e baías de Antonina e Paranaguá. Veja-se o entendimento:

[...]

Quanto à responsabilidade pelo evento danoso, cumpre fazer referência ao julgamento do REsp n. 1.114.398/PR, Relator Ministro SIDNEI BENETI, em 8/2/2012 (DJe 16/2/2012), no qual a Segunda Seção desta Corte, sob o rito do art. 543-C, ao analisar hipótese análoga, concluiu pela aplicação da "teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva ínsita ao dano ambiental (art. 225, § 3º, da CF e do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81), responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador".

Nesse contexto, estando o acórdão recorrido em consonância com o posicionamento firmado no precedente uniformizador desta Corte, impõe-se a aplicação da Súmula n. 83/STJ.

[...]

No julgamento do REsp n. 1.114.398/PR, concluiu-se pela adoção da teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva no tocante à ocorrência de dano ambiental (arts. 225, § 3º, da CF e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981), entendimento que deve ser aplicado ao caso concreto.

Desse modo, uma vez comprovado o nexo de causalidade entre o evento e o dano, como na presente hipótese, descabida qualquer alegação de excludente de responsabilidade. Sob esse enfoque, os seguintes precedentes:

[...]

2. A Segunda Seção do STJ, no julgamento do REsp 1.114.398/PR, da relatoria do senhor Ministro Sidnei Beneti, sob o rito do art. 543-C do CPC, reconheceu a responsabilidade objetiva da PETROBRÁS em acidentes semelhantes e caracterizadores de dano ambiental, responsabilizando-se o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador, não cabendo, demonstrado o nexo de causalidade, a aplicação de excludente de responsabilidade.

[...]

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

Verifica-se que a controvérsia desse julgado é semelhante à do primeiro o qual serve de parâmetro fundamentador ou precedente uniformizador, inclusive os precedentes utilizados

<sup>307</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 258.263 - PR (2012/0243528-8), Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, j. 12.3.2013, DJe 20.3.2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 30.03.2013.

no voto do Ministro Antonio Carlos Ferreira também se reportam ao primeiro caso apresentado. Ressalte-se ainda a unanimidade da turma na decisão em comento. Essa unanimidade conduz a um entendimento no sentido de que o Egrégio Superior Tribunal de Justiça indica uma tendência ao assentimento da aplicação da teoria do risco integral na responsabilização dos danos ambientais.

Ademais, constata-se que a decisão e a fundamentação do ministro relator faz referência a posicionamento firmado em precedente uniformizador da Corte, impondo-se, portanto, a aplicação da Súmula n. 83/STJ, a qual explicita: “não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida”. Isso manifesta certamente uma tendência a seguir a trilha que em decisão anterior apontou para a incidência da aplicabilidade da teoria do risco integral.

Nesse mesmo sentido, segue o próximo caso.

### 6.5.3 Caso 3

Embargos de Declaração no Recurso Especial n. 1.346.430/PR (2011/0223079-7)<sup>308</sup>.

[...]

2. No caso, a premissa vencedora do acórdão é a de que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, tendo por pressuposto a existência de atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato que é fonte da obrigação de indenizar, de modo que, aquele que explora a atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela, por isso descabe a invocação, pelo responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil e, portanto, irrelevante a discussão acerca da ausência de responsabilidade por culpa exclusiva de terceiro ou pela ocorrência de força maior.

[...]

no presente caso a tese versa sobre ausência de responsabilidade da PETROBRÁS pela ocorrência de força maior (acidente denominado OLAPA) [...]. Por seu turno, o acórdão embargado, de forma fundamentada, contemplou a escorreita resolução da controvérsia, consoante os excertos a seguir transcritos:

2. A primeira questão controvertida a ser apreciada consiste em saber se, por se tratar de acidente em que se alega decorrente de fato da natureza - causado por deslizamento abrupto de grande massa de terreno contíguo, que exerceu força de tração irresistível sobre o oleoduto, causando-lhe o rompimento -, não há obrigação de reparação dos danos.

<sup>308</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.346.430 - PR (2011/0223079-7), Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 5.2.2013, DJe 14.2.2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 30 mar.2013.

O julgado cita Annelise Monteiro Steigleder, afirmando que, com base no artigo 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, tendo como pressuposto a atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente. Abordando a relação do nexos causal com o risco, afirma que este integra a unidade do ato, fonte de obrigação de indenizar, de modo que “aquele que explora a atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela”, não cabendo falar-se, portanto, em excludentes de responsabilidade civil, pois nesse sentido, “Não se investiga ação, conduta do poluidor/predador, pois o risco a ela substitui-se”. Destaca, dessa forma, que se impõe ao empreendedor a obrigação de prevenir os riscos, internalizando-os em seu processo produtivo. Continua o julgado, citando Annelise Monteiro:

[...] O ordenamento supõe que todo aquele que se entrega a atividades gravadas com responsabilidade objetiva deve fazer um juízo de previsão pelo simples fato de dedicar-se a elas, aceitando com isso as consequências danosas que lhe são inerentes.

[...]

O nexos de causalidade é o pressuposto onde se concentram os maiores problemas relativos à responsabilização civil pelo dano ambiental, pois o dano pode ser resultado de várias causas concorrentes, simultâneas e sucessivas, dificilmente tendo uma única e linear fonte.

[...]

[...] Lucarelli refere que "a indenização é devida somente pelo fato de existir a atividade da qual adveio o prejuízo, independentemente da análise da subjetividade do agente, sendo possível responsabilizar todos aqueles aos quais possa, de alguma maneira, ser imputado o prejuízo. Esse posicionamento não admite excludentes de responsabilidade, tais como o caso fortuito, a força maior, a ação de terceiros ou da própria vítima", posto que tais acontecimentos são considerados "condições" do evento.

A adoção desta teoria é justificada pelo âmbito de proteção outorgado pelo art. 225, caput, da CF de 1988, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, podendo-se vislumbrar a instituição de uma verdadeira obrigação de incolumidade sobre os bens ambientais. Trata-se de entendimento defendido por Antônio Herman Benjamin, Jorge Nunes Athias, Sérgio Cavaliere Filho, Edis Milaré, Nelson Nery Jr., José Afonso da Silva, Sérgio Ferraz. (MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental: responsabilidade em matéria ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. v, 2011, ps. 43-48)

Nesse diapasão, menciona-se precedente do STJ, referente ao REsp 1.114.398/PR, julgado no procedimento dos Recursos Repetitivos (CPC, art. 543-C e Resolução STJ 08/08).

[...]

Omitiu-se parte do julgado por reproduzir o primeiro caso também usado aqui como parâmetro.

Segue a citação:

[...]

Nesse mencionado precedente, relatado pelo Ministro Sidnei Beneti, Sua Excelência dispôs:

Incide no caso a teoria do risco integral, vindo daí o caráter objetivo da responsabilidade.

Ademais, jamais poderia ser aceita a excludente de responsabilidade por culpa de terceiro, sustentada com base na alegação de que a manobra causadora do acidente teria sido provocada pelo fato de deslocamento de bóia de sinalização.

O dano ambiental, cujas conseqüências se propagaram ao lesado (assim como aos demais lesados), é, por expressa previsão legal, de responsabilidade objetiva (art. 225, § 3º, da CF e do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81), impondo-se, pois, ao poluidor, indenizar, para, posteriormente, ir cobrar de terceiro que porventura sustente ter responsabilidade pelo fato.

Assim sendo, descabida a alegação da ocorrência de caso fortuito, como excludente de responsabilidade.

[...]

Incide o princípio do poluidor-pagador, já destacado em julgado desta Corte (REsp 769.753/SC, 2ª T., j. 8.9.2009, Rel. Min. HERMANN BENJAMIM).

[...]

[...] a premissa vencedora do acórdão (também utilizada no Resp nº 1114383/PR) é a de que "a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, tendo por pressuposto a existência de atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, sendo o nexo de causalidade 'o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato que é fonte da obrigação de indenizar", de modo que, aquele que explora a "atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela', por isso descabe a invocação, pelo responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil".

[...]

A Turma, por unanimidade, rejeitou os embargos de declaração, com aplicação de multa, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Esse julgado traz ainda mais elementos fundamentadores da aplicabilidade da teoria do risco integral, ficando ainda mais evidente a tendência pela adesão à mesma, demonstrando o STJ uma leitura atualizada da realidade ambiental, bem como uma consonância com doutrinas igualmente atualizadas e em profunda afinidade com a atual ordem de preservação e reparação integral do meio ambiente lesado.

Foram ainda localizadas e analisadas mais três decisões do STJ que se referiam à mesma situação dos casos acima, cuja fundamentação seguiu a mesma linha de raciocínio. São eles: o Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 92.652 - PR (2011/0216734-7), o Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 119.624 - PR (2011/0278770-6) e o Recurso Especial nº 1.346.430 - pr (2011/0223079-7).

#### 6.5.4 Caso 4

Recurso Especial nº 442.586 - SP (2002/0075602-3)<sup>309</sup>.

[...]

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

[...]

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

2. "Poluidor", nos termos dos arts. 3º, IV e 14, § 1º da LF nº 6.938/81, não é apenas quem deflagra o processo degradante (causa imediata) mas também quem mantém a atividade econômica ou social que lhe deu origem (causa mediata). [...]

3. **É apenado (independentemente da responsabilidade civil ou penal) quem cometeu a infração, com ela concorreu ou dela se beneficiou** (LE 997/76, art. 8º, redação dada pela LE n 8.943/94).

[...]

Ao afirmar que "é apenado (independentemente da responsabilidade civil ou penal) quem cometeu a infração, com ela concorreu ou dela se beneficiou", o acórdão deixa clara a possibilidade da aplicação da responsabilidade solidária, inclusive do Poder Público, pela inteligência do inciso IV, do artigo 3º da Lei 6.938/1981.

Parte deste julgado se referiu às disposições dos artigos 3º, inciso IV e 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, o que se omitiu em função de ser tema já tratado neste trabalho. Assim, segue o julgado, destacando lição de Cavalieri Filho no que pertine à responsabilidade objetiva no contexto de danos ambientais:

[...] leciona Sergio Cavalieri Filho, in Programa de responsabilidade Civil:

"(...) O meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é direito de todos, protegido pela própria Constituição Federal, cujo art. 225 o considera "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida". É o que os autores chamam de direito de terceira geração, que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano. [...] Direitos de terceira geração materializam poderes de titularidade coletiva, atribuídos genericamente a todas as formações sociais; tais direitos são fundados no princípio da solidariedade universal.

Além das medidas protetivas e preservativas previstas no § 1º, incs. I-VII do art. 225 da Constituição Federal, em seu § 3º ela trata da responsabilidade penal, administrativa e civil dos causadores de dano ao meio ambiente [...]. Neste ponto a Constituição recepcionou o já citado art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/81, que estabeleceu responsabilidade objetiva para os causadores de dano ao meio ambiente, nos seguintes termos: "sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

**"Extrai-se do Texto Constitucional e do sentido teleológico da Lei de Política do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), que essa responsabilidade é fundada no risco integral, conforme sustentado por Nélson Nery Júnior (Justitia, 126/74). Se fosse**

<sup>309</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 442.586 - SP (2002/0075602-3), Rel. Min. Luiz Fux, j. 26.11.2002, DJ 24.2.2003. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 30.03.2013.

**possível invocar o caso fortuito ou a força maior como causas excludentes da responsabilidade civil por dano ecológico, ficaria fora da incidência da lei a maior parte dos casos de poluição ambiental." (págs. 175/176)**

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

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

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

Importante verificar que o acórdão em análise afirma contundentemente, em mais de um momento, a aplicação da teoria do risco integral na responsabilidade civil no âmbito dos danos ambientais, utilizando-se da lição de Sérgio Cavalieri Filho, mostrando-se, assim, em estreita consonância com uma compreensão doutrinária atualizada mais afeta e hábil à proteção e reparação ambientais. Cavalieri é, sem dúvida, uma voz que ressoa em nome de muitos doutrinadores que na seara ambiental têm se dedicado à árdua missão de contribuir para a evolução do sistema de responsabilização civil ambiental.

Na sequência, a parte final do julgado trata da multa administrativa, utilizando-se da lição de Hely Lopes Meirelles. Veja-se:

A hipótese sub examem trata da imposição de multa administrativa que, segundo Hely Lopes Meirelles: "**é toda imposição pecuniária a que se sujeita o administrado a título de compensação do dano presumido da infração.** [...]" (in Direito Administrativo Brasileiro, pág. 187).

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

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

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

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

[...]

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

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

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

[...] (grifou-se)

A utilização do posicionamento doutrinário de Hely Lopes Meireles no que tange à multa administrativa caracterizada como “toda imposição pecuniária a que se sujeita o administrado a título de compensação do *dano presumido* da infração” é um aspecto relevante, pois manifesta uma tendência em encampar a aplicação do dano presumido na seara da responsabilização civil ambiental. Tal tendência já vem sendo pontuada por alguns doutrinadores citados neste trabalho, como por exemplo, Patrícia Faga, Annelise Monteiro<sup>310</sup>, na esteira de Nelson Nery Júnior, Sérgio Ferraz, Edis Milaré, Antônio Herman Benjamin, quando refletem a respeito da teoria do escopo da norma violada como a mais adequada, no pensamento doutrinário atual, para responder às questões ambientais, levando-se em consideração a possibilidade da flexibilização do nexo causal.

O precedente citado no final do acórdão corrobora a tese da aplicação da responsabilidade civil solidária do Estado, conforme se delineou acima, demonstrando ainda a possibilidade de relativização do nexo de causalidade em determinadas situações em consonância com o pensamento de Patrícia Faga tratado neste trabalho.

Por fim, posicionamento lapidar do Supremo Tribunal Federal acerca da conduta omissiva do Estado.

Recurso Extraordinário nº 643.435 - Rio Grande Do Sul<sup>311</sup>

[...]

Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público.

A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.' (RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

[...]

Esta Corte ratificou que os preceitos insertos no artigo 225 da Constituição Federal outorgam um direito coletivo ou “subjetivamente indeterminado”, consistindo em um “típico direito de terceira geração”, em que todos têm direito a um meio

<sup>310</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2. ed., rev., atual. e ampl., Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2011, p. 174.

<sup>311</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.435 - Rio Grande Do Sul, Rel. Min. Luiz Fux, j. 18.03.2014, DJ 20.3.2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 03.12.2013.



ambiente ecologicamente equilibrado (RE n. 134.297, Relator o Ministro Celso de Mello, 1ª Turma, DJ de 22.9.95).

Cuida-se aqui, de ação civil pública com o intuito de defesa e preservação do meio ambiente determinado pelos preceitos constitucionais, in casu, visando a elaboração, por parte do Município, ora recorrido, de um Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil contemplando as diretrizes, critérios e procedimentos fixados na Resolução nº 307/2002 do CONAMA.

O Pleno deste Tribunal, no julgamento da ADI n. 3.540-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 03.02.2006, consignou que “o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, qualificando-se como encargo irrenunciável que se impõe - sempre em benefício das presentes e das futuras gerações - tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada.”

Assim, correta a intervenção do parquet, não podendo o Poder Judiciário furtar-se da devida prestação jurisdicional sob o equivocado argumento de, indevidamente, adentrar no mérito administrativo.

A decisão acima corrobora tudo quanto se disse acerca da conduta omissiva do Estado, que pode levar à geração de dano ambiental. Portanto, não pode o ente público furtar-se ao seu múnus de garantia dos direitos fundamentais, mormente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No que se refere à responsabilidade solidária, frise-se que a temática foi tratada no item 6.4.2 deste trabalho, sendo conveniente apenas recordar que se tem reconhecido sobremaneira a responsabilidade solidária do Estado em situações que engendrem danos ou mesmo ameaça ambientais.

A partir da análise desses casos judiciais, pode-se concluir, portanto, que o mais atual entendimento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, bem como do Supremo Tribunal Federal, criando verdadeira jurisprudência, assenta a aplicação da teoria do risco integral na apuração e efetivação da responsabilidade civil do Estado, seja ele direta ou indireta, por ação ou omissão do agente responsável. É certo, que na atual conjuntura, há predominância da forma indireta de responsabilização, considerando-se que a maior parte das atividades e serviços de caráter público são exercidos por terceiros, através de concessão, delegação ou outra forma de contrato público para prestação de serviços públicos diversos, o que de forma alguma elide a responsabilidade e a solidariedade do poder público nos casos em que haja dano, mormente, na seara ambiental.

Frise-se ainda, no que tange à responsabilização civil na forma indireta, que o ente público responde, como se pode perceber ao longo deste trabalho, por qualquer forma de ação ou omissão em que, num primeiro plano, tem a obrigação ou prerrogativa de agir em defesa e reparação do meio ambiente, mas não exerce satisfatoriamente esse múnus.

## 7 CONCLUSÃO

No intuito de, a partir deste trabalho, abrir uma profícua e necessária discussão acerca da responsabilidade civil com fulcro na teoria do risco integral, alguns significativos aspectos conclusivos são apontados.

Como elementar ressoa a necessidade de se desenvolver uma nova postura ético-cultural no que tange à relação ser humano-natureza no escopo de superar a mentalidade economicista altamente exploradora e degradadora do meio ambiente, seus recursos e, inclusive, da própria vida humana, a qual tem, muitas vezes, sido vista apenas como meio para se atingir inúmeros fins quase sempre de caráter econômico-utilitarista.

Urge, assim, a busca por uma conciliação entre as visões antropocêntrica e ecocêntrica, as quais, em sua dicotomia, não levam à efetiva proteção do meio ambiente, pois não se trata de sobreposição de uma ou outra, mas de uma visão integrativa do ser humano à natureza. Há uma verdadeira relação de codependência originária entre ser humano, natureza e todas as espécies de vida existentes. Portanto, todas as relações naturais são de fundamental importância para a manutenção ou restabelecimento do equilíbrio do universo. Assim, toda construção cultural deve levar em conta um profundo respeito por todas as formas de vida, o qual deve ter como princípios fundamentais a responsabilidade e a solidariedade universal entre as espécies.

Nessa linha de raciocínio importante perceber que uma efetiva proteção ambiental depende de uma correta conceituação de meio ambiente, a qual deve ser abrangente entendendo-o como relação integrada dos diversos aspectos: natural – físico, cultural, artificial e laboral, pois é inegável que há estreita inter-relação entre tais aspectos e isso deve conduzir a uma visão de conjunto no intuito de maior e efetiva proteção ambiental, mormente propugnando uma relação integrativa do ser humano à natureza e a superação da visão antropocêntrica, econômico-utilitarista, altamente nociva ao meio ambiente e a todas as espécies de vida que o integram.

Essa visão de meio ambiente leva-o em consideração como bem de uso comum do povo, autônomo, de interesse público, difuso e, por fim, como direito fundamental que reclama, em sua defesa, a participação e responsabilidade compartilhada do Estado e da coletividade, podendo ser compreendido como intergeracional, intercomunitário e destinatário de uma efetiva política de solidariedade, na esteira da conceituação de meio ambiente jurídico, conforme delineado pelo professor Morato Leite.

Resta patente, portanto, que para a garantia desse meio ambiente incólume, é necessário lançar mão dos princípios básicos e fundamentais da prevenção, precaução, responsabilidade e solidariedade ou equidade intergeracional – responsabilidade de longa duração, os quais devem informar toda e qualquer conduta seja individual seja por parte do Poder Público. Mormente este jamais deve se furtar à sua premente função de garantidor e articulador de políticas concretas e efetivas para preservação, defesa e reparação do meio ambiente.

Daí sobeja razão para se estabelecer um verdadeiro e necessário concerto entre o poder público e a coletividade para a defesa e reparação ambientais, levando-se em consideração conceitos como o de corresponsabilidade como forma concreta de cooperação entre a sociedade, com suas diversas formas de organização socioinstitucionais, e o Estado e, sobretudo, entre um ente federado e outro, para uma efetiva gestão ambiental. Resta claro que se devem conjugar todos os instrumentos legais e esforços na proteção ao meio ambiente num verdadeiro sistema de solidariedade entre sociedade e poder público.

A Administração Pública tem posição e caráter relevantes, vez que é a expressão da vontade da coletividade, devendo buscar formas de mobilizar-se e mobilizar toda a sociedade para a defesa do meio ambiente. Para isso, é dotada de princípios e prerrogativas fundamentais: poder de polícia, poder disciplinar e competência. Caso haja inobservância desses instrumentos ou excesso no seu exercício, por ação ou omissão, é cabível a responsabilização da própria Administração. Daí poder-se compreender, na esteira do artigo 70 da Lei 9.605/1998, a responsabilidade ambiental como sendo uma efetiva resposta a qualquer infração, ação ou omissão, que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Vê-se, portanto, que o Estado está legitimado a figurar no polo passivo quando se tratar de dano ambiental, respondendo civilmente de forma objetiva. Genericamente, incide a regra do artigo 37, § 6º, da Constituição da República, pelo qual as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos que causarem, resguardado o direito de regresso nos casos em que comprovados o dolo ou a culpa do agente.

Resta claro significativo avanço jurisprudencial, reconhecendo expressamente que ao regime de responsabilidade objetiva se vincula visceralmente a teoria do risco integral, não se admitindo as chamadas excludentes de responsabilidade, que se configuram como verdadeiras prejudiciais ambientais, enfraquecedoras da efetiva aplicação da responsabilidade pela reparação integral dos danos causados ao meio ambiente.

Assim, é salutar a aplicação da teoria do risco integral à responsabilidade civil objetiva do Estado de reparar danos ambientais, conforme de pode depreender do posicionamento de Élcio Nacur Rezende e Beatriz Souza Costa com base no princípio da solidariedade e da reparação integral.

Conclui-se, dessa forma, que o Estado não pode se furtar ao seu compromisso de garantidor da incolumidade ambiental, sob pena de responder civilmente, sem prejuízo das demais formas de responsabilização, pelos danos causados ao meio ambiente e à vida como um todo. Resta clara a viabilidade da aplicação da teoria do risco integral no intuito de se responsabilizar integralmente todos os agentes, mormente o Estado, direta ou indiretamente, envolvidos, numa perspectiva de proteção e reparação integrais, sob o viés dos princípios da precaução, prevenção, da responsabilidade e da solidariedade ou equidade intergeracionais. Tal conclusão extrai-se a partir da abordagem do pensamento de Sérgio Cavalieri Filho e Edis Milaré.

Considerando o grande avanço que tiveram, no ordenamento jurídico pátrio, tanto o meio ambiente como direito fundamental, quanto o sistema de responsabilização civil, não resta dúvidas de que o ordenamento jurídico brasileiro optou, no âmbito ambiental, pela responsabilidade civil objetiva. No entanto, no âmbito da responsabilidade ambiental administrativa, conforme apontado por Milaré, também é possível constatar certo hibridismo no sistema de responsabilização civil ambiental brasileiro, incidindo, a depender do caso concreto, a responsabilidade subjetiva ou objetiva.

Apesar da necessidade de aperfeiçoamento do sistema de responsabilização ambiental brasileiro, foi possível, numa leitura comparada, perceber que é um dos mais avançados e com possibilidade de melhor responder às situações de danosidade ambiental. É certo, porém, como destacam alguns pensadores atuais, que ainda se pode avançar, sobretudo, em se tratando da possibilidade de flexibilização do nexos causal, um dos pressupostos fundamentais da caracterização da responsabilidade civil, o qual, pela complexidade que envolve as situações de dano ambiental, se mostra de difícil comprovação e por vezes funciona como empecilho para a efetiva responsabilização e conseqüentemente para a reparação do meio ambiente.

Daí a importância de se levar em consideração a teoria do escopo da norma violada como a mais apta a responder às demandas ambientais, bem como de uma remodelação do nexos de causalidade e o desenvolvimento das noções de presunção do nexos com a conseqüente inversão do ônus da prova para o agente causador do dano. Nesse sentido, destaca-se a visão de que o nexos causal tem caráter jurídico e não fático. Trata-se de violação

da norma geral de defesa e preservação ambientais, vale ressaltar, a norma constitucional mesma. Ademais, conforme jurisprudências estudadas, o nexo de causalidade já tem sido relativizado em várias situações como, por exemplo, no reconhecimento da solidariedade quando se trata de passivos ambientais em função de obrigações *propter rem*.

Essa reflexão ganha mais peso quando se leva em consideração que a função da responsabilidade civil não tem caráter apenas reparatório, ressarcitório ou indenizatório, mas também função preventiva e pedagógica, sobretudo.

Assim, à conduta, configurada como ação ou omissão, cujo resultado pode ser imputado a pessoa física ou jurídica, pública ou particular, que tenha concorrido para a infração corresponderá alguma espécie de responsabilidade. No âmbito de pessoa jurídica, a entidade responde, a despeito de a responsabilidade administrativa, de índole repressiva, ser de caráter pessoal.

A responsabilidade subjetiva, na opinião de vários doutrinadores, se aplica nos casos de omissão do Poder Público: não fiscalização, não execução de determinados serviços ou execução não satisfatória. A responsabilidade objetiva se explicita nos casos de ação direta da Administração ou mesmo indireta quando se reconhece o aspecto da solidariedade.

É certo, porém, no que tange ao âmbito ambiental, que há os que entendem de forma diversa como é o caso de Annelise Monteiro Steigleder, José Rubens Morato e outros quando dão ênfase à responsabilidade objetiva, a qual tem condão de responder melhor a situações lesivas ao meio ambiente. Entendem, sobretudo e explicitamente Annelise Monteiro, que a responsabilidade do Estado, nos casos tanto de ação como de omissão, é objetiva, de acordo com o artigo 225, § 3º da Constituição da República combinado com o artigo 3º, IV, da Lei 6.938/1981, não havendo justificativa plausível para um regime diferenciado. Entendimento este seguido pelo autor deste trabalho.

Resta evidente, conforme Patrícia Faga, na esteira de pensadores como Sérgio Cavalieri Filho e Sérgio Ferraz, a necessidade de ousadia para superar certa repulsa da doutrina e jurisprudência quanto à aplicação da teoria do risco integral, não sendo possível, quando o assunto é a efetiva proteção do meio ambiente, alternativa que não a responsabilidade integral, tendo em vista a proteção e reparação também integrais. É preciso mesmo uma “malha realmente bem apertada” para colher o responsável pelo dano, mesmo que seja pela simples omissão, tanto do Estado como de particulares.

Do estudo empreendido, pode-se evidenciar que, a despeito de não haver um posicionamento jurisprudencial preponderante e claro quanto ao abrigo, pelo ordenamento pátrio, da teoria do risco integral como fundamento da responsabilidade civil, seja de

particulares seja do Poder Público, há um *iter* constitutivo de uma compreensão no sentido de que a teoria do risco integral informa, algumas vezes implícita outras explicitamente, várias decisões judiciais, inclusive no Egrégio Superior Tribunal de Justiça. É o que se pode depreender da análise dos casos jurisprudenciais, que remetem à constituição do chamado precedente uniformizador, o qual tende a nortear sobremaneira a aplicação doravante da teoria do risco integral na efetivação da responsabilidade civil do Poder Público em qualquer das suas representações.

É o caso, por exemplo, quando grande parte das decisões mais recentes tem reconhecido a responsabilidade solidária e sua efetiva aplicação, estabelecendo o dever de reparação quando se trata de adquirente de bem com passivo ambiental, em função de obrigação *propter rem*. Daí restar clara a necessidade de sua aplicação quando se trata de manifesta participação de ente público em ações ou atividades lesivas ao meio ambiente por diversos modos: irregularidade na concessão de licenças e autorizações, execução, não execução ou execução insatisfatória, direta ou indireta, de serviços e obras de caráter público.

A aplicação da teoria do risco integral em matéria de proteção e reparação ambientais é, portanto viável e necessária, superando a argumentação em torno das excludentes de responsabilidade, as quais, conforme se procurou elucidar neste trabalho, não têm razão de aplicação nessa seara, considerando-se que não se deve afrouxar a malha protetiva ao se tratar de direito fundamental, de caráter difuso e de interesse coletivo como se classifica constitucionalmente o meio ambiente equilibrado, indispensável a uma sadia qualidade de vida para todas as espécies, inclusive a humana.

Outro importante aspecto que restou evidenciado nessa pesquisa é o da imprescritibilidade do dano ambiental, primeiro por tratar-se de direito fundamental, segundo por ser caráter intergeracional, bem como pela possibilidade de continuidade do dano ou manifestação posterior ao ato ou atividade geradora.

A teoria do risco integral apresenta-se como uma importantíssima chave de leitura para uma contundente análise das situações concretas de dano ou ameaça ao meio ambiente, que permita a busca pela mais ampla e efetiva responsabilização dos agentes causadores ou potencialmente causadores, públicos ou particulares, tendo-se em vista primordialmente a aplicação dos princípios ambientais da precaução, prevenção, poluidor e usuário pagadores, responsabilidade, solidariedade, inclusive tendo em vista o caráter intergeracional.

Essa teoria pode ser aplicada de forma moderada, no sentido de se apurar efetivamente, no caso concreto, a responsabilidade do Poder Público, pugnando-se pelo princípio da inversão do ônus da prova de exclusão da responsabilidade e pela flexibilização

do nexos causal, levando-se em consideração o caráter de direito fundamental do meio ambiente, o papel do Estado, em conjunto com a coletividade, como primeiro responsável pela sua proteção, bem como a enorme dificuldade que se apresenta nas situações de dano ambiental devido à complexidade que envolve: multiplicidade de causas, agentes, incerteza quanto ao momento dos danos.

Ademais é importante ainda frisar que resta patente a necessidade de uma profunda mudança de postura ético-comportamental, social e cultural em torno da utilização responsável e sustentável dos recursos ambientais, bem como uma postura crítica em torno do nefasto e voraz consumismo que assola a todos e atinge de cheio o meio ambiente. É urgente desenvolver uma reflexão e um novo paradigma em torno do que sejam necessidades humanas e do que seja supérfluo, relativo, como forma de enfrentamento desse consumismo que leva à extenuação da vida do planeta, bem como a elevado grau de produção de resíduos.

Conclui-se, portanto, com base nas atuais posições doutrinárias e jurisprudenciais apresentadas neste trabalho, a despeito de não majoritárias, pela viabilidade e mesmo pela necessidade da aplicação da teoria do risco integral como fundamento da responsabilidade civil do Estado e como instrumento pedagógico indispensável para uma efetiva mudança de paradigma em torno da relação ser humano-natureza em favor da vida em todos os sentidos.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Teoria geral das obrigações**. 8. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

Artigo eletrônico: **A responsabilidade civil no Direito Ambiental**. *Revista âmbito Jurídico*. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/pdfsGerados/artigos/1413.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2011.

BENJAMIM, Antônio Herman. **Responsabilidade Civil pelo dano ambiental**. *Revista de Direito Ambiental*, jan.-mar, 1998, p. 127. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/19863792/1275009267/name/Responsabilidade+civil+pelo+dano+ambiental+-+Antonio+Herman+V.+Benjamin.pdf>. Acesso em 26 fev 2013.

TRF-4ª Região, Apelação Cível nº 366723-SC, 4ª Turma, Rel. Juiz João Pedro Gebran Neto, j. em 06.02.2002, DJU de 13.03.2002, p. 1003; TJRS, 9ª Câmara Cível, AC 70017206541, Rel. Des. Tasso Caubi Soares Delabary, j. em 07.02.2007; TJRS, 9ª Câmara Cível, AC 70023524846, Rel. Des. Marilene Bonzanini Bernardi, j. em 04.12.2008; TJMG, 8ª Câmara Cível, AC 1. 0245.01.002620-2/001 (1), Rel. Des. Fernando Botelho, j. em 04.12.2008.

BETIOL, Luciana Stocco. **Responsabilidade Civil e Proteção ao Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BÍBLIA. **Evangelho de Lucas**. Disponível em: <http://www.bibliacatolica.com.br/01/49/16.php#ixzz1zV056cUV>. Acesso em 2 jun. 2012.

BOFF, Leonardo. **Ética e Ecoespiritualidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Saber Cuidar: Ética do humano – compaixão pela terra**. 17. ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Ethos Mundial – um consenso mínimo entre os humanos**. Rio de Janeiro: ed. Record, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Brasília: Diário Oficial da União, 11 jan 2002.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União, 11 julho 2001.

BRASIL. **Constituição da República**. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1998.

BRASIL. Dec. 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. Brasília: **Diário Oficial da União**, 23 julho 2008.



BRASIL. Lei 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. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2 setembro 1981.

BRASIL. Decreto 20.910/1932, de 6 de janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal. Brasília: **Diário Oficial da União**, 8 janeiro 1932.

BRASIL. Lei 6.453, de 17 de outubro de 1977. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 18 outubro 1977.

BRASIL. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 3 junho 1992.

BRASIL. Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: **Diário Oficial da União**, 9 janeiro 1997.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução Conama nº 237/1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília: **Diário Oficial da União**, 22 dez. 1997, p. 30.841-30.843.

BRASIL. Lei 9.605/1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 fev. 1998.

BRASIL. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: **Diário Oficial da União**, 1 fevereiro 1999 e Retificado no Diário Oficial da União em 11 março 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 643.435 - Rio Grande Do Sul, Rel. Min. Luiz Fux, j. 18.03.2014, DJ 20.3.2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 03.12.2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03/02/06.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 948.921/SP. Rel. Min. Herman Benjamin, j. 23.10.2007, DJe 11.11.2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 31 mar 2013.

BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. AI 97.00.407283-5/SC, rel. Juíza Marga Barth Tessler, j. 12.06.1997, DJ 06.08.1997, j. 12.06.1997). Disponível em <http://www2.trf4.jus.br/trf4/>. Acesso em 31 mar 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 647.493/SC, Rel. Min. João Otávio de Noronha. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 31 mar 2013.

Evangelho de Lucas, capítulo 16, versículo 10. Disponível em: <http://www.bibliacatolica.com.br/01/49/16.php#ixzz1zV056cUV>. Acesso em 2 jul. 2012.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2ª T., REsp 18567/SP, rel. Min. Eliana Calmon, j. 16.06.2000 apud LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. Meio Ambiente e Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexos causal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 161.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 1.056.540/GO. Rel. Min. Eliana Calmon, j. 25.08.09, DJe 14/09/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 29 mar 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 1.056.540/GO. Rel. Min. Eliana Calmon, j. 25.08.09, DJe 14/09/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 29 mar 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.071.741/SP. Rel. Min. Herman Benjamin, j. 24.03.09. DJe 16/12/2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=equiparam-se+quem+faz&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=2>. Acesso em 29 mar 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 2822/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, j. 15.02.2000, DJ de 15.02.2000, p. 253.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: EI 70001620772, 1º Grupo de Câmaras Cíveis, j. 10.0602001, Rel. Des. Carlos Roberto Lofego Caníbal, acórdão publicado na Revista de Direito Ambiental n. 23, julho-setembro de 2001. p. 337.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 604.725/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ 22.08.2005.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 4ª CC, Ap. Civ. 40.190/Biguaçu, j. 14.12.1995, Rel. Des. Alcides Aguiar.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1145083/MG - 2009/0115262-9. Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, j. 27.09.2011, DJe 04.09.2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 30 mar 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.114.398/PR, rel. Min. Sidnei Beneti, j. 08.02.2012, DJe 16.02.2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 29 mar 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 85.079/SP, Rel. Min. Moreira Alves, J. 21.2.78, DJe 7.4.78. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 1 abr 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Acre, Apelação Cível 2002.001567-4, Relª. Desª. Miracele Lopes. Disponível em: <http://www.tjac.jus.br>.

Sentença proferida nos autos do Processo 0003375-71.2001.8.01.0001 (001.01.003375-1), perante a 2ª Vara da Fazenda Pública de Rio Branco (Juíza Regina Célia Ferrari Longuini).

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Reexame necessário 1.0400.01.003517-0/001, j. 18/07/2006, Rel. Des. Eduardo Andrade. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br>. Acesso em 1 abr 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais .Reexame necessário 1.0071.03.011446-7/001, j. 13/3/2008, Rel<sup>a</sup>. Des<sup>a</sup>. Teresa Cristina da Cunha Peixoto. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br>. Acesso em 1 abr 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial 1346430 / PR. Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 5.2.2013, DJe 14.2.2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 1 abr 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 604725 / PR. Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 5.2.2013, DJe 14.2.2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 1 abr 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.114.398 - PR (2009/0067989-1), Rel. Min. Sidnei Beneti, j.8.2.2012, DJe 16.2.2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 30.03.2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 258.263 - PR (2012/0243528-8), Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, j. 12.3.2013, DJe 20.3.2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 30.03.2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.346.430 - PR (2011/0223079-7), Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 5.2.2013, DJe 14.2.2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 30.03.2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 442.586 - SP (2002/0075602-3), Rel. Min. Luiz Fux, j. 26.11.2002, DJ 24.2.2003. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em 30.03.2013.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista nº 135400-84.2005.5.04.0030.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº 794640-55.2007.5.11.0008.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Apelação Cível nº 1.0105.03.095207-8/001, Des. Alvim Soares, Diário do Judiciário-MG, 09.11.2005.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl., São Paulo : Atlas, 2012.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida**. Belo Horizonte: Editora o Lutador, 2010.

COSTA, Beatriz Souza; REZENDE, Élcio Nacur. **A Sociedade de Consumo e a Geração de Resíduos Sólidos**. In: COSTA, Beatriz Souza; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (Org.). **Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos: Direitos e Deveres**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

COSTA, Beatriz Souza. **A Responsabilidade Civil Ambiental: uma visão comparada**. In: CARVALHO, Newton Teixeira de e REZENDE, Élcio Nacur (org.). **Temas de Direito: produções da Escola Superior Dom Helder Câmara – Homenagem a Helena Greco**. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara – ESDHC, 2011.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente**. Campinas/SP: Millennium, 2006.

DRAWIN, Carlos Roberto. **As seduções de Odisseu: paradigmas da subjetividade no pensamento moderno**. In: Cultura da Ilusão. Rio de Janeiro: Contra capa, 1998, p. 9-36.

FERRAZ, Sérgio. **Responsabilidade civil por dano ecológico**. *Revista de Direito Público*. São Paulo, v. 49 – 50, p. 38 - 39, 1977.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade – Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Tradução do original alemão: Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto : PUC-Rio, 2006. 1ª reimpressão, março de 2011.

JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira Baracho. **Responsabilidade Civil por Dano ao Meio Ambiente**. Belo Horizonte/MG: Del Rey, 2000.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito Ambiental: Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_. **Meio Ambiente e Responsabilidade civil do proprietário: análise do nexa causal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

LEWIS, John. **O Homem e a Evolução**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2. ed., 1972.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudos de direito ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 4. Ed. São Paulo : Malheiros Editores,

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente. A Gestão Ambiental em foco**. 6. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Embargos Infringentes Cível nº 1.0079.04.140600-4/002 em Apelação Cível nº 1.0079.04.140600-4/001, Comarca de Contagem – MG. Embargantes: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Embargados: Imobiliária Del Rey Ltda e outro. Relatora: Exma. Sra. Desa. Vanessa Verdolim Hudson Andrade. J. 06 out. 2009. P. 29 jan. 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0411.02.006086-8/001(1), Comarca de Matozinhos – MG. Apelantes: Wander Dias Coelho e Ponto Chik Outdoor Ltda. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Exmo. Sr. Des. Geraldo Augusto. J. 04 ago. 2009. P. 21 ago. 2009.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0024.06.088466-5/001(1), Comarca de Belo Horizonte – MG. Apelantes: Sebastião Aguetoni e Iveta Serafim Aguetoni. Apelado: IEF – Instituto Estadual de Florestas. Relatora: Exma. Sra. Desa. Vanessa Verdolim Hudson Andrade. J. 02 dez. 2008. P. 30 jan. 2009.

MORIN, Edgar. Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro. 2ª ed. rev., São Paulo: Cortez; Brasília, DF, UNESCO, 2011.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 8ª ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – Contratos**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007, vol. III, p. 562-563.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2. ed., rev., atual. e ampl., Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2011.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito civil – Tomo II**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.