

Amoreira.Th

PAISAGEM MINEIRADA

PILOTO I

Minere gritos na Universidade
Pública Popular da Zona
Anarquista situada em Minas
Gerais, Brasil. Aqui nenhum
presidente manda.

!tenho saudades do meu ex e da minha ex, mas elxs
nãõ surtem poliamor político :s

|RANDOM.audio[Augmented.book()].DataPath;
|This isn't a post-artist book. Keep calm.

DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO DIANTE DE DESASTRES

ANA LUIZA MENDES MENDONÇA*
DANIELA BRAGA PAIANO*

RESUMO A presente pesquisa aborda a temática da responsabilidade civil ambiental do Estado diante de desastres ambientais. Para isso, analisa o conceito e a fundamentação legal de dano ambiental, bem como a definição de responsabilidade, incluindo a teoria da sociedade de risco, uma vez que esta influencia o direito e a sanção civil por dano ambiental. Por fim, analisa a responsabilidade civil do Estado frente a desastres causadores de danos ambientais propriamente ditos e a definição de desastres. Como metodologia, utilizou-se a revisão de bibliografia, o estudo de legislação, o método dedutivo e o interpretativo. Ao final, chegou-se à conclusão de que a responsabilidade civil ambiental do Estado em relação aos desastres é objetiva, ainda quando se tratar de omissão estatal.

PALAVRAS-CHAVE catástrofe; meio ambiente; responsabilidade.

THE CIVIL RESPONSIBILITY OF THE STATE IN ENVIRONMENTAL DISASTERS

ABSTRACT This research addresses the theme of environmental civil liability of the state concerning disasters. It analyzes the concept and legal basis of environmental damage, as well as the definition of responsibility, including the theory of risk, since it influences the law and civil penalty for environmental damage. Then, it analyzes the civil liability of the State in disasters, which cause environmental damage, as well as the definition of disasters. The methodology used was literature review, along with study of legislation and the deductive and interpretative method. Finally, it is concluded that the environmental civil liability of the state in relation to disasters is objective, even when it comes to state omission.

KEYWORDS catastrophe; environment; liability.

* Universidade Estadual de Londrina (UEL).

1. Introdução

A ocorrência de eventos popularmente conhecidos como “desastres naturais” intriga as populações há séculos, embora as providências tomadas para evitá-los ou diminuir seus efeitos sejam tomadas, na maioria das vezes, em momento posterior à concretização do evento e à contabilização dos danos.

Desastres ou catástrofes trazem como consequências danos ambientais e podem ser resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem. Assim, surge a necessidade de analisar a responsabilidade civil do Estado frente aos desastres causadores de danos ambientais, em especial em casos de omissão do Poder Público.

Outrossim, o instituto da responsabilidade civil é essencial à construção do Estado Democrático de Direito, uma vez que tem como objetivo o restabelecimento do equilíbrio violado pelo dano. Por essa razão, prevê a legislação brasileira a responsabilização civil não só por ato ilícito, mas também referente ao ressarcimento de prejuízos em que não se cogita sequer a ocorrência de ato ilícito. Isso é garantido pela teoria do risco, considerando a ideia de reparação ser mais ampla do que meramente o ato ilícito.

A responsabilidade do Estado obedece a um regime próprio, compatível com as suas atribuições e a potencialidade de danos que isso implica. Por esta razão, sua responsabilização civil é considerada, geralmente, pela teoria do risco administrativo, que conduz a pessoa jurídica de direito público à reparação do dano sofrido pelo particular em razão da administração, independentemente da ocorrência de culpa, dolo ou de qualquer ilicitude (responsabilidade objetiva).

Analisa-se, preponderantemente, a responsabilidade civil do Estado diante de desastres causadores de danos ambientais, com o objetivo de introduzir a discussão sobre o fato de a sociedade de risco exigir que o Estado não se omita no seu dever/poder de zelar pelo meio ambiente.

2. Desenvolvimento

Em um primeiro momento, analisa-se o dano ambiental, em especial a definição, o conceito e a fundamentação legal no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, o trabalho aborda o tema da responsabilidade, incluindo a teoria da sociedade de risco, uma vez que esta influencia o direito e a sanção civil por dano ambiental.

Por fim, no último tópico da pesquisa, analisa-se a responsabilidade civil do Estado frente aos desastres causadores de danos ambientais, bem como a definição de desastres.

2.1. Do dano ambiental

Tendo em vista a temática da responsabilidade por dano ambiental, torna-se imperioso abordar o conceito de dano ao meio ambiente.

Historicamente, verifica-se que a palavra “dano” provém da expressão latina “*dammum iniuria datum*”, cujo significado é causar prejuízo à coisa alheia, animada ou inanimada (FREITAS, 2002, p. 168), sendo que durante longo período histórico o conceito de dano ficou relacionado à noção de lesão a um bem determinado.

Posteriormente, o direito francês estabeleceu um princípio geral da responsabilidade civil e, aos poucos, outros princípios foram sendo estabelecidos, influenciando outros povos, como o direito à reparação sempre que houvesse culpa, separando a responsabilidade civil da penal (TONINELO; BÜHRING, 2019, p. 59).

Assim, sobre o dano propriamente dito, pode-se afirmar que é a lesão de interesses juridicamente protegidos, de acordo com a teoria do interesse, sendo um elemento essencial à pretensão de uma indenização (LEITE; AYALA, 2012, p. 91).

É importante ressaltar que a legislação brasileira não conceituou expressamente o que é “dano ambiental”, uma vez que, no sistema da responsabilidade civil ambiental, a definição de dano ambiental dependerá do caso e do alcance atribuído, e, nesse aspecto, os riscos oriundos de uma previsão normativa levariam a um enrijecimento conceitual incompatível com a dinâmica da evolução tecnológica e de seu potencial lesivo ao meio ambiente humano (CARVALHO, 2008, p. 79).

Todavia, o legislador forneceu parâmetros para o dano ambiental mediante as definições de degradação ambiental e de poluição, que, por sua vez, estão previstas,

respectivamente, nos incisos II e III do artigo 3º da Lei nº 6.938/1981 (que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente).

Assim, no que concerne ao dano ambiental, afirma-se que é a lesão ao meio ambiente, que é um bem autônomo, unitário e de interesse jurídico múltiplo. Ademais, o dano ambiental pode ser compreendido sob dois aspectos:

Em outras palavras, dano ambiental pode designar tanto alterações nocivas ao meio ambiente como os efeitos que tal alteração provoca da saúde das pessoas e em seus interesses.

Nesse cenário, a autonomia do bem jurídico ambiental foi consagrada na legislação brasileira por meio da Constituição Federal, em seu artigo 225, *caput*, como “macrobem” imaterial, de titularidade difusa, indisponível e inconfundível com os bens corpóreos que o integram. Dessa forma, que o dano ambiental jurídico é um dano contra o bem de uso comum do povo (TONINELO; BÜHRING, 2019, p. 61).

Por outro lado, José Afonso da Silva (2004, p. 299) leciona que o dano ecológico “[...] é qualquer lesão ao meio ambiente causada por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de Direito Público ou de Direito Privado”. A princípio, o dano não tem repercussão direta sobre alguma pessoa e seus bens, mas, mesmo assim, ele é suscetível de reparação (SILVA, 2004, p. 316).

Ou seja, dano é a lesão a um bem jurídico – e se tratando de dano ecológico ou dano ambiental, o bem jurídico lesado é o meio ambiente. Ademais, o dano ambiental é concebido como lesão ao interesse difuso, muito embora exista a possibilidade de dano reflexo – quando atinge um particular –, podendo alcançar até mesmo direitos personalíssimos (LEMOS, 2012, p. 117). Sobre o dano, Cavalieri Filho explica:

O anseio de obrigar o agente, causador do dano, a repará-lo inspira-se no mais elementar sentimento de justiça. O dano causado pelo ato ilícito rompe o equilíbrio jurídico-econômico anteriormente existente entre o agente e a vítima. Há uma necessidade fundamental de se restabelecer esse equilíbrio, o que se procura fazer recolocando o prejudicado no ‘status quo ante’. [...] Com efeito, o princípio da reparação integral tem sido o principal objetivo de todos os sistemas jurídicos para se chegar à mais completa reparação dos danos sofridos pela vítima (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 26-27).

O dano ecológico atinge quaisquer dos elementos que compõem o meio ambiente, podendo ser configurado pela degradação do meio ambiente natural, artificial, cultural e laboral (LEMOS, 2012, p. 118). Nesse sentido, convém citar o que a Lei nº 6.938/1981

conceitua os termos “degradação da qualidade ambiental” e “poluição”, já mencionados anteriormente:

Dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamado meio ambiente, como, por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em sua segunda conceituação, dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação gera na saúde das pessoas e em seus interesses (LEITE; AYALA, 2012, p. 92).

Em outras palavras, dano ambiental pode designar tanto alterações nocivas ao meio ambiente como os efeitos que tal alteração provoca da saúde das pessoas e em seus interesses.

Nesse cenário, a autonomia do bem jurídico ambiental foi consagrada na legislação brasileira por meio da Constituição Federal, em seu artigo 225, *caput*, como “macrobem” imaterial, de titularidade difusa, indisponível e inconfundível com os bens corpóreos que o integram. Dessa forma, que o dano ambiental jurídico é um dano contra o bem de uso comum do povo (TONINELO; BÜHRING, 2019, p. 61).

Por outro lado, José Afonso da Silva (2004, p. 299) leciona que o dano ecológico “[...] é qualquer lesão ao meio ambiente causada por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de Direito Público ou de Direito Privado”. A princípio, o dano não tem repercussão direta sobre alguma pessoa e seus bens, mas, mesmo assim, ele é suscetível de reparação (SILVA, 2004, p. 316).

Ou seja, dano é a lesão a um bem jurídico – e se tratando de dano ecológico ou dano ambiental, o bem jurídico lesado é o meio ambiente. Ademais, o dano ambiental é concebido como lesão ao interesse difuso, muito embora exista a possibilidade de dano reflexo – quando atinge um particular –, podendo alcançar até mesmo direitos personalíssimos (LE MOS, 2012, p. 117). Sobre o dano, Cavalieri Filho explica:

O anseio de obrigar o agente, causador do dano, a repará-lo inspira-se no mais elementar sentimento de justiça. O dano causado pelo ato ilícito rompe o equilíbrio jurídico-econômico anteriormente existente entre o agente e a vítima. Há uma necessidade fundamental de se restabelecer esse equilíbrio, o que se procura fazer recolocando o prejudicado no ‘status quo ante’. [...] Com efeito, o princípio da reparação integral tem sido o principal objetivo de todos os sistemas jurídicos para se chegar à mais completa reparação dos danos sofridos pela vítima (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 26-27).

O dano ecológico atinge quaisquer dos elementos que compõem o meio ambiente, podendo ser configurado pela degradação do meio ambiente natural, artificial, cultural e laboral (LEMOS, 2012, p. 118). Nesse sentido, convém citar o que a Lei nº 6.938/1981 conceitua os termos “degradação da qualidade ambiental” e “poluição”, já mencionados anteriormente:

Art. 3 – 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

(BRASIL, 1981).

Ademais, é importante ressaltar que no presente artigo os termos “dano ambiental” e “dano ecológico” são utilizados como sinônimos, embora exista doutrina que os diferencie. Nesse sentido, no quadro a seguir serão apresentadas as classificações de dano ambiental:

Quadro 1- Classificação do dano ambiental

Levando em conta:	Significação:	Espécie de dano:
1) A amplitude do bem protegido	1) Conceito restrito, amplo e parcial do bem ambiental.	a) dano ecológico puro (restrito); b) dano ambiental (amplo); c) dano ambiental individual ou reflexo (parcial).
2) A reparabilidade e o interesse envolvido	2) Obrigação de reparar diretamente ao interessado ou indiretamente ao bem ambiental protegido. Relativamente ao interesse do proprietário do bem (microbem), ou concernente ao interesse difuso da coletividade na proteção do bem ambiental (macrobem).	a) dano de reparabilidade direta; b) dano de reparabilidade indireta.

Quadro 1- Classificação do dano ambiental

Continuação

Levando em conta:	Significação:	Espécie de dano:
3) A extensão do dano	3) considerando a lesividade verificada no bem ambiental.	a) dano ambiental patrimonial; b) dano ambiental extrapatrimonial ou moral.
4) Os interesses objetivados	4) Considerando os interesses objetivados na tutela jurisdicional pretendida.	a) dano ambiental de interesse da coletividade; b) dano ambiental de interesse subjetivo fundamental; c) dano ambiental de interesse individual.

Fonte: Leite e Ayala (2012, p. 96)

Nesse diapasão, a despeito das demais classificações existentes, Fiorillo (2010, p. 100) divide os danos em três classes: (a) dano material; (b) dano moral; e (c) dano à imagem em face dos bens ambientais.

A primeira divisão diz respeito a uma lesão que vem a afetar interesse relativo aos bens materiais de um indivíduo, representada pela perda ou pela deterioração dos mencionados bens, também chamada de dano patrimonial (FIORILLO, 2010, p. 102). Assim, considerando que o meio ambiente é um interesse difuso, ressalta-se que essa concepção de patrimônio difere da versão clássica de propriedade, que somente é aplicada quando o dano é caracterizado com reflexo (LEITE; AYALA, 2012, p. 94).

A segunda consiste em uma lesão que ofende determinado interesse não material, constituída pela ofensa de valores imateriais da pessoa humana, assegurados como direitos fundamentais pela Constituição Federal (FIORILLO, 2010, p. 102).

A fundamentação legal para o dano extrapatrimonial ambiental se deu pela Lei nº 7.347/1985 (da ação civil pública), que em seu artigo 1º dispõe: “Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I – ao meio-ambiente; [...] IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo” (BRASIL, 1985).

Por último, com relação ao dano à imagem ante os bens ambientais, importa em uma lesão que atinge a representação do modo ou do aspecto de ser de qualquer indivíduo, constituída pela ofensa de valores assegurados pela Constituição Federal (FIORILLO, 2010, p. 107).

Tendo em vista que o meio ambiente pertence à sociedade como um todo, o dano ambiental não pode ser configurado com um dano pessoal, mas, sim, coletivo e difuso, de modo que, como dito anteriormente, quando atingir um indivíduo, essa lesão será chamada de dano reflexo ou ricochete (LEMOS, 2012, p. 118).

Assim, nota-se que o dano ao meio ambiente configura o chamado dano social, uma vez que atinge interesses difusos. Ora, inexistente dano ecológico que não lesione o meio ambiente como direito difuso, ainda mais considerando que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal, em seu art. 225.

Portanto, o dano ambiental/ecológico consiste em uma noção que integra a lesão de interesses individuais e transindividuais, bem como suas repercussões atingem o meio ambiente natural e os elementos ambientais antrópicos, o que fornece amplitude e grande complexidade ao sentido jurídico de dano ambiental (CARVALHO, 2008, p. 81).

É imperioso destacar que o Direito Ambiental possui a função de nortear as atividades humanas, ora impondo limites, ora induzindo comportamentos por meio de instrumentos econômicos, com o objetivo de garantir que tais atividades não lesionem o meio ambiente, impondo-se a responsabilização e as consequentes penalidades aos transgressores dessas normas (TONINELO; BÜHRING, 2019, p. 62).

A perda ou o dano sempre ocorrem, motivo pelo qual a questão é definir quando a intensidade do dano é tal que efetivamente coloque em risco o equilíbrio ambiental, objeto de tutela jurídica, implicando a imposição de responsabilidade ao autor da ação ou omissão. Isso justifica a perícia, elaborada por peritos especializados nas questões ambientais, pela qual os danos patrimoniais deverão ser apurados:

Há, assim, que 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 de intolerabilidade, venha surgir a imputação do agente que praticou a lesão (LEITE; AYALA, 2012, p. 101).

Vencidas tais considerações sobre dano ambiental, passar-se-á à análise da responsabilidade.

2.2. Da responsabilidade

Quando se analisa a responsabilidade, verifica-se que tal palavra provém da expressão latina “*responsus*” e significa reparar, recuperar, compensar ou pagar (DE PLÁCIDO E SILVA, 1982, p. 124-125).

Com o surgimento do dano, nasce a obrigação de repará-lo, de modo a retornar ao estado anterior. Assim, a responsabilidade se opera a partir do ato ilícito, com o nascimento da obrigação de indenizar, cuja finalidade é colocar a vítima em situação que estaria sem a ocorrência do fato danoso (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 16). Nesse sentido:

O dano causado pelo ato ilícito rompe o equilíbrio jurídico-econômico anteriormente existente entre o agente e a vítima. Há uma necessidade fundamental de se restabelecer esse equilíbrio, o que se procura fazer recolocando o prejudicado no ‘status quo ante’. Impera neste campo o princípio da “*restitutio in integrum*”, isto é, tanto quanto possível, repõe-se a vítima à situação anterior à lesão. Isso se faz através de uma indenização fixada em proporção ao dano (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 26).

Nesse passo, o fundamento jurídico para a responsabilidade civil em razão do dano ambiental é trazido por José Afonso da Silva (2004, p. 312) como o artigo 225, §3º, da Constituição Federal e o artigo 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981, que dispõem sobre a obrigação de reparação dos danos causados por condutas lesivas ao meio ambiente.

Vale dizer que o Direito Brasileiro utiliza do princípio da responsabilidade objetiva pelo dano ecológico. Eis que, tratando-se de dano ao meio ambiente, verifica-se que os efeitos danosos podem ser difusos, proceder de reações múltiplas, de muitas fontes, estando a vítima em situação extremamente desfavorável para provar a culpa (SILVA, 2004, p. 312-313).

Considerando tal aspecto, é imperioso abordar a teoria da sociedade de risco e a sua influência no direito e na sanção civil por dano ecológico. Assim, a sociedade contemporânea é marcada por riscos até então inexistentes, que não se limitam a

calamidades naturais ou epidemias (CALDONAZZO; BERTONCINI; 2019, p. 245), sendo que existem riscos que ameaçam números indeterminados de indivíduos e decorrem de decisões tomadas por uma pessoa ou um grupo.

Assim, diante da exposição generalizada aos riscos, surge a questão da imputação às pessoas da responsabilidade pelas consequências indesejadas, sendo que tal responsabilidade pode alcançar, além de indivíduos e autoridades, as pessoas coletivas (CALDONAZZO; BERTONCINI; 2019, p. 246).

A teoria da sociedade de risco “[...] representa a tomada de consciência do esgotamento do modelo de produção, sendo esta marcada pelo risco permanente de desastres e catástrofes [...]” (LEITE; AYALA, 2012, p. 113). Nas palavras de Ulrich Beck (2010, p. 23):

Na modernidade tardia, a produção social de riqueza e acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos. Consequentemente, aos problemas e conflitos distributivos da sociedade da escassez sobrepõem-se os problemas e conflitos surgidos a partir da produção, definição e distribuição de riscos científicos-tecnologicamente produzidos.

Conforme preceitua a lei, já sedimentada nos julgados dos tribunais superiores, é adotada no campo ambiental a teoria do risco integral, sendo descabidas as excludentes de responsabilidade civil em geral, devendo o autor do dano indenizar os lesados.

A tarefa de identificação dos responsáveis por danos causados se torna difícil, considerando que a cadeia de relacionamento e meios de produção é complexa, bem como a quantificação do prejuízo é desafiadora. Pode-se citar como exemplo a detonação de uma bomba nuclear que, como efeito imediato, contabiliza a morte de vários indivíduos, destruição local, entre outros fatores, mas que, a longo prazo, torna difícil identificar as consequências danosas, sendo incerta a estimativa de quanto tempo a natureza levaria para absorver a radiação e tornar o local novamente habitável (CALDONAZZO; BERTONCINI; 2019, p. 246).

Em razão da preocupação com a vítima, houve o abandono de alguns dos pressupostos da responsabilidade civil, em especial a culpa e o nexo causal. Com relação à culpa, Patrícia Lemos (2012, p. 182) expõe que, em virtude da dificuldade de prova da culpa nos acidentes de trabalho com o advento do maquinismo, buscaram-se soluções para o rigor lógico do mecanismo de responsabilização, iniciando pela inversão do ônus da prova.

Por sua vez, no que se refere à flexibilização do nexos causal, havia situações em que a prova do nexos causal era uma barreira impossível de quebrar, criando-se novos mecanismos capazes de assegurar à vítima a reparação pelo dano sofrido (LEMOS, 2012, p. 183).

Nesse sentido, ressalta-se que nem sempre há facilidade em determinar ou identificar o responsável pelo dano ambiental, como no caso em que exista multiplicidade de focos emissores, o que justifica a regra da “atenuação do relevo do nexos causal”, bastando que a atividade do agente seja potencialmente degradante para sua implicação de responsabilidade (SILVA, 2004, p. 315).

Com relação às excludentes da obrigação de reparar, quais sejam caso fortuito, força maior, proveito de terceiro, licitude da atividade e culpa da vítima, a doutrina não as aceita quando se trata de dano ambiental, não exonerando o agente do ônus de verificar, por si mesmo, se sua atividade é ou não prejudicial, se está ou não causando danos (SILVA, 2004, p. 313-314).

Ademais, verifica-se que o sistema da responsabilidade civil passou a agregar uma nova função além da proibição de causar dano a outrem, calcada na prevenção e na precaução, sendo que ambas não se confundem (LEMOS, 2012, p. 184-185). Isso porque leva-se em consideração aquelas situações em que é totalmente impossível a reparação integral, sendo necessária a prevenção como instrumento anterior ao dano, e não como sua consequência (LEMOS, 2012, p. 187).

Nesse sentido, retomando a teoria da sociedade de risco, no que toca à prevenção, Ulrich Beck (2010, p. 39) aponta que os riscos têm que ser vistos com antecipação, “[...] com destruições que ainda não ocorreram mas que são iminentes, e que, justamente nesse sentido, já são reais hoje.”

A prevenção se torna corolário básico como instrumento de defesa no Direito Ambiental no lugar da reparação, até porque esta última se mostra muitas vezes inócua, quando não impossível na área ambiental (LUCHESE, 2011, p. 50).

Não é necessário ir longe para exemplificar um dano ambiental irreparável. Cita-se o rompimento da barragem de Mariana, no estado de Minas Gerais. Nesse cenário, “[...] o princípio da prevenção surgiu para impedir danos e agressões ambientais na presença de riscos certos e previamente identificados, com práticas de prevenção que buscam eliminar ou reduzir danos, preconizando a adoção de medidas antecipatórias” (LUCHESE, 2011, p. 51).

2.3. Da responsabilidade civil-ambiental do Estado diante dos desastres

Com relação aos desastres, verifica-se que existem desastres passados e futuros, dentro e fora da esfera ambiental, cuja origem pode ser natural, tecnológica ou híbrida, e que, apesar das diferenças, cada um deles atinge seriamente o equilíbrio do meio ambiente e da vida (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 19).

No tocante ao sentido de desastres, há uma concepção dominante que se reporta aos impactos humanos e sociais ocasionados pela natureza, podendo ser citados terremotos, incêndios, entre outros. Assim, “a palavra ‘desastre’ ou ‘catástrofe’ por si só representa uma ideia de enorme impacto, com consequentes perdas econômicas de grande magnitude, mortes, pessoas feridas, desalojadas e desabastecidas” (LEITÃO, 2018, p. 34). Logo,

esta concepção naturalística de catástrofes tende a vincular os desastres a eventos naturais desencadeadores de danos humanos e é propriedade, dotados estes de grande magnitude. Subjaz a esta noção, mais tradicional, uma distinção cartesiana entre homem/natureza, concebendo desastres como aqueles eventos naturais, não habituais e de intensidade irresistível (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 25).

Nesse sentido é a conceituação de desastre na legislação brasileira, que o define como: “[...] resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”, conforme artigo 2º, inciso II, do Decreto nº 7.257/2010.

Portanto, verifica-se que os desastres podem causar danos ambientais, podendo ser resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem. Surge, então, a necessidade de analisar a responsabilidade civil do Estado frente aos desastres causadores de danos ambientais. Isso porque muitas das catástrofes ambientais são resultantes – entre outros fatores – de atos de omissão do Poder Público.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, estabelece critérios de identificação dos responsáveis pelos danos ambientais ao prever como dever do Poder Público e de toda a coletividade defender o meio ambiente.

Outrossim, o artigo terceiro da Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) conceituou a poluição e os seus causadores: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que atuaram de forma direta ou indireta.

Nesse aspecto, em matéria ambiental, como já afirmado anteriormente, o ordenamento jurídico brasileiro adota a teoria da responsabilidade objetiva, prevista nos arts. 3º, inciso IV, e 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981, a todo e qualquer dano ao meio ambiente (TONINELO; BÜHRING, 2019, p. 67).

Isso porque, com o advento da Constituição Federal de 1988, a referida norma infraconstitucional foi recepcionada, tendo como fundamento de validade o art. 225, § 2º e § 3º, considerando que este não estabeleceu qualquer critério ou elemento vinculado à culpa como determinante para o dever de reparar o dano causado ao meio ambiente (FIORILLO, 2010, p. 126).

A responsabilidade civil do Estado, instituída nesse dispositivo constitucional, é a objetiva, ou seja, é desnecessária a demonstração da conduta do agente (dolo ou culpa), seja pessoa física ou jurídica.

Assim, a responsabilidade do Estado obedece a um regime próprio, compatível com as suas atribuições e a potencialidade de danos que isso implica. Por essa razão, sua responsabilização civil é considerada, geralmente, pela teoria do risco administrativo, que conduz a pessoa jurídica de direito público à reparação do dano sofrido pelo particular em razão da administração, independentemente da ocorrência de culpa, dolo ou de qualquer ilicitude (HUPFFER, 2012, p. 109).

A regra geral da responsabilidade civil do Estado está esculpida no § 6º do art. 37 da Constituição Federal, que estabelece que as pessoas jurídicas de direito público devem responder de forma objetiva pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Portanto, para configurar a responsabilidade civil do Estado é necessária a demonstração do nexo de causalidade entre os danos causados e a conduta tanto das pessoas jurídicas de direito público quanto das de direito privado prestadoras de serviço público, sendo desnecessária a prova de culpa (HUPFFER, 2012, p. 113). Ou seja,

aplica-se [...] a responsabilidade objetiva pelo risco integral. Não há que se apurar a culpa, bastando a constatação do dano e o nexo causal entre este e o agente responsável pelo ato ou fato lesivo ao meio ambiente. Reparado o dano pelo Poder Público, este poderá voltar-se contra o causador direto do dano por meio da ação regressiva. Trata-se da denominada responsabilidade solidária (SIRVINSKAS, 2013, p. 266).

Contudo, quando se trata de dano por omissão do Estado, entendia-se que a responsabilidade devia ser auferida pela teoria subjetiva, sendo necessário comprovar inequivocamente que o dano resulta de conduta culpável (HUPFFER, 2012, p. 113).

Todavia, “o ordenamento jurídico ambiental, pela complexidade dos bens tutelados, rompe com a noção tradicional de responsabilidade civil, exigindo a lógica da imputação objetiva, visto que o bem tutelado é direito coletivo e de difícil recuperação ou reparação” (HUPFFER, 2012, p. 113).

Nesse sentido cita-se a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e põe em relevo o princípio da responsabilidade objetiva em seu art. 14, § 1º, fundamentado sua adoção pela teoria do risco da atividade.

A aplicabilidade da responsabilização civil por dano ao meio ambiente (CARVALHO, 2008, p. 112) depende “de comprovação da existência de um dano, de uma conduta e de uma relação de causa e consequência entre estes”.

Existem duas correntes sobre a responsabilização do Estado por omissão em desastres. A primeira – subjetiva – defende que o dever de proteção para fins de responsabilização civil consiste somente nos deveres expressamente previstos em lei, como atribuição do órgão administrativo; a segunda – objetiva – entende que o dever de proteção consiste em deveres que são atribuíveis ao agente estatal, mesmo que não presentes expressamente em texto normativo, em razão de sua razoabilidade, conhecimento e condição do Estado em evitar danos posteriormente concretizados (CARVALHO, 2015, p. 156).

Deve-se destacar que a responsabilidade civil ambiental é guiada por lógica distinta da responsabilidade civil comum, tanto por estar positivada em diploma legal próprio (Lei nº 6.938/1981, art. 14, § 1º) quanto por ser regida por princípios voltados à máxima proteção do direito ao meio ambiente saudável e equilibrado, que vedam o retrocesso ambiental (LEITÃO, 2018, p. 205).

É importante ressaltar que o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado é um direito fundamental, que integra o mínimo existencial, estando umbilicalmente ligado à dignidade humana, uma vez que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, *caput*, dispõe que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida.

Nesse contexto, verifica-se que a corrente objetiva está mais próxima à Constituição e à defesa do meio ambiente, uma vez que o Estado possui o dever de assegurar tal direito fundamental, ônus expressamente destacado no mencionado art. 225 da Constituição Federal: “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” (BRASIL, 1988).

Além disso, os alicerces da responsabilidade do Estado pela omissão são o ato ilícito e a aceitação do risco, sendo que, quando o Poder Público se omite, ele contribui significativamente para a ocorrência do dano ambiental, de modo que a culpa é substituída pelo risco nessa modalidade (HUPFFER, 2012, p. 126).

Por fim, colaciona-se um julgado no STJ, de relatoria do ministro Herman Benjamin, que afirma que “[...] qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada” (BRASIL, 2010b).

Ao tratar da questão da responsabilidade civil do Estado por omissão, o ministro Herman Benjamin salientou que se trata de responsabilidade subjetiva ou por culpa (art. 37 da Constituição Federal de 1988). Todavia, há duas exceções para tal regra, sendo que uma delas diz respeito à responsabilidade expressa em diploma legal, como a proteção do meio ambiente, prevista na Lei nº 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º (BRASIL, 2010b):

AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. **DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO.** ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. [...]

2. Na sua missão de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como patrono que é da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, incumbe ao Estado 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? (Constituição Federal, art. 225, § 1º, III). [...]

4. **Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada**, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura, e do favor debilis, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. Precedentes do STJ.

5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, **quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microsistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º)**. Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional.

6. **O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente) [...]** (grifos nossos).

Assim, é possível afirmar que a responsabilidade civil ambiental do Estado diante desastres em razão de omissão é objetiva, eis que, além de ser um direito fundamental assegurado pela Constituição, a proteção do meio ambiente é um dever do Estado previsto expressamente em lei (notadamente a Lei nº 6.938/1981).

3. Considerações Conclusivas

Diante do exposto, observou-se que, a despeito da inexistência de definição na legislação pátria de dano ambiental, o legislador forneceu parâmetros para o dano ambiental mediante as definições de degradação ambiental e de poluição que, por sua vez, estão previstas na Lei nº 6.938/1981.

Assim, é possível afirmar que dano ambiental pode ser conceituado como a lesão ao meio ambiente, que é um bem autônomo, unitário e de interesse jurídico múltiplo, causada por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de Direito Público ou de Direito Privado.

A princípio, o dano não tem repercussão direta sobre alguma pessoa e seus bens, mesmo assim, ele é suscetível de reparação.

No tocante à responsabilidade, conclui-se que opera a partir do ato ilícito, com o nascimento da obrigação de indenizar, sendo que sua finalidade é colocar a vítima em situação que estaria sem a ocorrência do fato danoso, ou seja, retornar ao estado anterior à lesão.

Ainda, considerando a teoria da sociedade de risco, ressalta-se que a prevenção se torna corolário básico como instrumento de defesa no Direito Ambiental no lugar da reparação, mesmo porque esta se mostra muitas vezes inócua, quando não impossível na área ambiental.

A conceituação de desastre pode ser referida como o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo ser humano causando danos humanos, materiais e/ou ambientais, bem como consequentes prejuízos econômicos e sociais.

No tocante à responsabilidade civil ambiental do Estado diante de desastres em razão de omissão, embora existam duas correntes (objetiva e subjetiva), conclui-se que a corrente objetiva está mais próxima da Constituição Federal e da defesa do meio ambiente, uma vez que o Estado possui o dever de assegurar tal direito fundamental.

Ademais, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça se coaduna com a compreensão de que a proteção ambiental é um dever do Estado expressamente disposto em lei (qual seja Lei nº 6.938/1981), de modo que deve ser tratada como responsabilidade objetiva, ou seja, inexistindo necessidade de comprovar inequivocamente que o dano resulta de conduta culpável.

Referências

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: 34, 2010.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012 [1981]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938compilada.htm. Acesso em: 9 maio 2020.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014 [1985]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016 [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010*. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Recurso Especial 1071741/SP. Ambiental*. Unidade de conservação de proteção integral (Lei nº 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no Parque Estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do estado. Omissão. Art. 70, § 1º, da Lei nº 9.605/1998. Desforço imediato. Art. 1.210, § 1º, do Código Civil. Artigos 2º, I e V, 3º, IV, 6º e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). Conceito de poluidor. Responsabilidade civil do Estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Fazenda Pública do estado de São Paulo, Marilda de Fátima Stankievski e Aparecido Silviero Garcia. Relator: Min. Herman Benjamin, 16 de dezembro de 2010b. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4715617&num_registro=200801460435&data=20101216&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 11 maio 2020.

CALDONAZZO, Tayana Roberta Muniz; BERTONCINI, Carla. Princípios ambientais e a tutela do risco. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 28., 2019, Goiânia. *Anais...* Florianópolis: CONPEDI, 2019. p. 241-261. Disponível em: <http://conpedi.daniolr.info/publicacoes/no85g2cd/9hdn9m49/n2mv524O9h3m26c6.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2020.

CARVALHO, Délton Winter de. *Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos Desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CARVALHO, Délton Winter de. *Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

HUPFFER, Haide Maria *et al.* Responsabilidade civil do Estado por omissão estatal. *Rev. direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 109-129, jun. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100005>. Acesso em: 11 maio 2020.

LEITÃO, Manuela Prado. *Desastres ambientais, resiliência e a responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

LUCHESI, Celso Umberto. *Considerações sobre o princípio da precaução*. São Paulo: SRS, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de direito ambiental*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TONINELO, Alexandre Cesar; BÜHRING, Marcia Andrea. Responsabilidade civil ambiental na era dos desastres. In: BENJAMIN, Antonio Herman; NUSDEO, Ana Maria (Org.). *Mudanças Climáticas: Conflitos ambientais e respostas jurídicas*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2019. vol. 1, p. 57-74.