

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Ligia Mannes Silveira Henk

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NA HIPÓTESE DE
DANOS AMBIENTAIS CAUSADOS POR PARTICULARES, E O ENTENDIMENTO
ADOTADO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Florianópolis - SC
2020

Ligia Mannes Silveira Henk

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NA HIPÓTESE DE
DANOS AMBIENTAIS CAUSADOS POR PARTICULARES, E O ENTENDIMENTO
ADOTADO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em
Direito do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal de Santa Catarina como
requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra. Carolina Medeiros Bahia

Florianópolis - SC
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Henk, Ligia Mannes Silveira
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NA HIPÓTESE
DE DANOS AMBIENTAIS CAUSADOS POR PARTICULARES, E O
ENTENDIMENTO ADOTADO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA /
Ligia Mannes Silveira Henk ; orientador, Carolina Medeiros
Bahia, 2020.
127 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Responsabilidade civil ambiental. 3.
Responsabilidade civil do Estado por omissão. I. Bahia,
Carolina Medeiros. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Ligia Mannes Silveira Henk

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NA HIPÓTESE DE DANOS AMBIENTAIS CAUSADOS POR PARTICULARES, E O ENTENDIMENTO ADOTADO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de “Bacharel” e aprovado em sua forma final pelo Curso Direito

Florianópolis, 11 de dezembro de 2020.

Prof. Dr. Luiz Henrique Cademartori,
Coordenador do Curso

Banca examinadora:

Prof.^a Dra. Carolina Medeiros Bahia
Orientadora

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite
Avaliador

Rodrigo Tissot
Avaliador

Universidade Federal de Santa Catarina
2020

AGRADECIMENTOS

Finalizar o tão ilustre trabalho de conclusão de curso é, sem dúvidas, um feito satisfatório na vida de qualquer graduando. É necessária dedicação, mas, acima de tudo, apoio. Agradeço aqui a todos que de alguma forma contribuíram não apenas nesta etapa final, mas inclusive ao longo de toda a graduação.

À família, por compartilhar com entusiasmo cada pequena aprovação que conduziu até o grande finalmente.

A Luís Henrique, pelo carinho, compreensão e incentivo.

Aos amigos de graduação, Bruna G., Bruna O., Gabriela, Eric, Fabricia, Juliana, Maria Eduarda e Stephany, pelos incontáveis momentos compartilhados.

À equipe da 4ª Vara Cível da Comarca da Capital, com a qual vivenciei minha primeira experiência como estagiária.

À equipe da 28ª Promotoria de Justiça da Capital, pelo imensurável aprendizado e ensinamentos que levarei para a vida toda.

À Prof.^a Carolina Medeiros Bahia, pela orientação e simpatia.

Aos demais amigos que, mesmo distantes, se fizeram próximos.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo verificar quanto a possibilidade de se imputar ao Estado a responsabilidade civil por danos ambientais causados por particulares em razão da ausência ou insuficiência do exercício do poder-dever de fiscalização ambiental. Na primeira e segunda partes do estudo serão traçados os contornos da responsabilidade civil ambiental e responsabilidade do Estado, respectivamente, propondo-se estabelecer um diálogo entre ambas para que seja tratada a responsabilidade estatal por danos ambientais. Considerado que o Estado é o principal gestor do bem ambiental, cabe-lhe exigir que adote uma postura ativa e eficaz na promoção dos mecanismos de tutela ambiental estabelecidos pela Constituição Federal e leis infraconstitucionais, de modo que sua atuação insuficiente, e portanto contributiva para a causação, perpetuação ou agravamento de um dano ambiental, constitui fundamento para sua responsabilização. O sistema jurídico de responsabilidade civil por dano ambiental impõe a aplicação da responsabilidade objetiva e solidária de todos os poluidores, sejam eles responsáveis diretos ou indiretos pelo resultado danoso, de modo que não é obrigatória a formação de litisconsórcio passivo para se demandar judicialmente a reparação. Dessa forma, o Estado, na qualidade de poluidor-degradador indireto, poderá ser demandado conjuntamente aos responsáveis diretos pelo dano, ou em apartado, como único réu. Embora a responsabilidade seja solidária entre os co-responsáveis, perante o Estado a execução da obrigação haverá sempre de ser subsidiária, devendo ser demandados em primeiro lugar os responsáveis diretos, impondo-se a execução da obrigação perante o Estado somente na hipótese em que se verificar a total impossibilidade de requerer o cumprimento junto aos primeiros coobrigados. No terceiro capítulo se fará um levantamento jurisprudencial de decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça onde tenha sido trabalhada a temática abordada. A partir das informações doutrinárias e jurisprudenciais levantadas, concluiremos pela possibilidade de se responsabilizar o Estado por danos ambientais causados por particulares quando houver omissão estatal relativamente ao poder-dever de tutela ambiental.

Palavras-chave: responsabilidade civil - ambiental - Estado - omissão - dever de tutela - dano ambiental.

ABSTRACT

The present study aims to verify the possibility of attributing civil liability to the State regarding environmental damage caused by individuals, due to absence or insufficiency in the exercise of the environmental monitoring duty. The first and second parts of the study will define the contours of the civil environmental liability and responsibility of the State, respectively, proposing to establish a dialog between both, so it can be discussed the state liability for environmental damages. Considering that the State is the main administrator of the environmental assets, it must be demanded from it an active and effective posture, to promote the environmental protection mechanisms established by the Federal Constitution and infra-constitutional laws, in such way that its insufficient acting, therefore contributory for the cause, perpetuation or intensification of the environmental damage, constitutes the foundation for its responsibility. The legal system of civil liability for environmental damage imposes the application of joint and objective liability for the polluting agents, whether they are direct or indirect responsables for the damage, making non mandatory the formation of a joinder of defendants to obtain redress. In this way, the State, as an indirect polluter, might be sued together with the direct responsables for the damage, or separated, as a single defendant. Although the liability is shared between the co-responsibles, towards the State the fulfilment of the obligation will always be subsidiary, where the direct responsables must be sued first, imposing the fulfilment of the obligation to the State only in the hypothesis of complete impossibility to require the fulfilment along the main joint obligors. The third chapter will be a collection from case-law databases, from decisions delivered by the Superior Court of Justice, where this study's theme has been addressed. From the doctrinal and case-law information gathered, it shall be concluded for the possibility of holding the State accountable for environmental damages caused by individuals, when there is omission from the State in its environmental monitoring duty.

Key-words: civil liability - environmental - State - omission - monitoring duty - environmental damage.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ag. de Inst. - Agravo de Instrumento

Ag. Int. - Agravo Interno

Ag. Reg. - Agravo Regimental

APP - Área de Preservação Permanente

CCB - Código Civil Brasileiro

CF - Constituição Federal

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

FATMA - Fundação do Meio Ambiente

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IMA - Instituto do Meio Ambiente

RE - Recurso Extraordinário

REsp - Recurso Especial

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. DA RESPONSABILIDADE CIVIL À RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL: FUNDAMENTOS E PRESSUPOSTOS.....	13
1.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA RESPONSABILIDADE CIVIL.....	13
1.1.1. A violação do direito e o Ato Ilícito.....	14
1.1.2. Elemento culpa: entre a responsabilidade objetiva e subjetiva.....	16
1.1.3. O nexo de causalidade.....	20
1.1.4. O dano.....	22
1.2. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL.....	24
1.2.1. O bem jurídico ambiental: o que compreende o meio-ambiente?.....	24
1.2.2. Titularidade do bem ambiental.....	28
1.2.3. Tutela do bem ambiental.....	34
1.2.4. Princípios da precaução e prevenção.....	35
1.3. RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS AMBIENTAIS.....	38
1.3.1. Pressupostos da responsabilidade civil por danos ambientais.....	39
1.3.1.1. O dano ambiental.....	39
1.3.1.2. Adoção da responsabilidade civil objetiva em matéria de danos ambientais e a teoria do risco integral como seu fundamento no ordenamento jurídico brasileiro....	43
1.3.1.3. O nexo de causalidade na responsabilidade civil ambiental.....	50
2. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO.....	54
2.1. O Estado e o poder-dever de tutela do meio ambiente.....	54
2.2. Responsabilidade Civil do Estado.....	57
2.2.1. Responsabilidade objetiva: teorias do risco administrativo e do risco integral..	57
2.2.2. Responsabilidade civil subjetiva do Estado.....	64
2.3. Responsabilidade civil ambiental do Estado, por omissão ao dever de tutela.....	70

3. LEVANTAMENTO JURISPRUDENCIAL.....	84
3.1. JULGADOS PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.....	84
3.1.1. Recurso Especial n. 604.725 - SP.....	85
3.1.2. Ag. Reg. no Ag. de Inst. n. 822.764 - MG.....	87
3.1.3. Ag. Reg. no Ag. de Inst. n. 973.577 - SP.....	89
3.1.4. Ag. Reg. no REsp n. 1.001.780 - PR.....	90
3.1.5. REsp. n. 1.339.046 - SC.....	92
3.1.6. REsp. n. 1.376.199 - SP.....	95
3.1.7. Ag. Reg. no REsp. n. 1.417.023 - PR.....	97
3.1.8. REsp. n. 1.389.107 - SC.....	99
3.1.9. REsp. n. 1.356.992 - SP.....	101
3.1.10. REsp. n. 1.622.252 - SP.....	103
3.1.11. Ag. Int. no REsp. n. 1.326.903 - DF.....	104
3.1.12. REsp. n. 1.787.952 - RJ.....	106
3.1.13. REsp. n. 1.787.748 - RS.....	109
3.1.14. Ag. Int. no REsp. n. 1.205.174 - PR.....	112
3.2. SÍNTESE DOS FUNDAMENTOS.....	113
4. CONCLUSÃO.....	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	121

INTRODUÇÃO

A percepção de que o homem e o meio ambiente estão ligados em uma relação de dependência mútua fez com que aquele abrisse os olhos para uma necessidade emergente: a de proteção do meio ambiente. Fato é que das relações humanas decorrem toda sorte de consequências, as quais não raro influem diretamente no bem ambiental, de modo que foi preciso criar mecanismos de tutela do meio ambiente com vistas a protegê-lo de tantas interferências humanas. A evolução no tratamento jurídico do bem ambiental, entretanto, é processo ainda em andamento.

Por sua vez, o Direito Ambiental, ainda em progresso, muito já se aperfeiçoou para assegurar a mais efetiva e adequada tutela do bem ambiental, em especial no que concerne à prevenção de danos ambientais. Tanto a Constituição Federal quanto leis infraconstitucionais estabelecem inúmeros mandamentos protetivos do meio ambiente, os quais devem ser observados pela sociedade e pelo Estado.

O atual sistema jurídico brasileiro de proteção do meio ambiente, por muitos considerado bem avançado, não tolera o dano ambiental e impõe ao degradador a responsabilidade na esferas administrativa, penal e civil, cumulativamente, quando assim exigir o caso concreto. De todo modo, o degradador do meio ambiente responderá pelos danos ambientais a que tiver dado causa, seja ele pessoa física ou jurídica, tenha ele agido direta ou indiretamente para a causação do dano.

Se por um lado o Direito Ambiental objetiva sancionar o poluidor-degradador, por outro busca evitar a ocorrência do dano, de modo que a prevenção constitui o cerne da responsabilidade civil ambiental. Acontece, porém, que nem sempre os mecanismos de proteção e prevenção se bastam e, infelizmente, não são poucos os danos ambientais perpetrados por ações ou omissões humanas. Nesse cenário, quando não impedido o dano, utiliza-se da responsabilidade civil para requerer do degradador a reversão da degradação ambiental mediante a recomposição da área ou a sua indenização, sendo preferida a primeira em detrimento da segunda.

Os aludidos deveres de prevenção são atribuídos à todos, mas em relação ao Estado têm mais concretude haja vista ser o principal gestor do meio ambiente. Não é por pouco que o não agir estatal, relativamente ao seu dever de tutela e proteção do meio ambiente,

estabelecido diretamente pelo *caput* do art. 225 da Constituição Federal, pode implicar em sua responsabilização por danos ambientais mesmo quando causados diretamente por particulares. Tal é a temática que será trabalhada neste ensaio.

Utilizando-se do método indutivo de abordagem, ou seja, trabalhando situações específicas para se propor uma solução geral, e com base em pesquisa jurisprudencial, buscaremos responder ao questionamento se o Estado, uma vez dotado do poder-dever de fiscalização ambiental, pode ser responsabilizado civilmente na hipótese de danos ambientais causados por particulares, quando observada sua omissão em relação ao dever de tutela.

A hipótese básica pauta-se no fundamento de que cabe ao Estado, por meio de suas instituições, promover a tutela eficaz do meio ambiente, de forma que é possível que lhe seja atribuída a responsabilidade civil ambiental na hipótese de danos ambientais causados por terceiros quando verificada omissão ante o descumprimento de tal dever pelo Poder Público.

O primeiro capítulo é dedicado à responsabilidade civil em sua concepção que intitulamos *genérica*, elencando-se seus pressupostos de aferição para, na sequência, trabalhar-se a aplicação do referido instituto na esfera do Direito Ambiental, oportunidade em que serão apontadas quais as diferenças verificadas entre a responsabilidade genérica e a ambiental, inclusive quanto aos mencionados pressupostos, e no que importam tais diferenças para fins de imputação da responsabilidade do agente degradador.

O segundo capítulo trabalhará, em sua primeira parte, a responsabilidade civil do Estado em sua forma geral e, após, prosseguiremos à análise da temática da responsabilidade estatal por omissão concorrente para danos ambientais. Dois julgados que abordam o tema de maneira aprofundada serão estudados neste ponto do ensaio. Os conceitos inerentes à responsabilidade civil genérica e ambiental, trabalhados no primeiro capítulo, estarão em diálogo com aqueles tratados nesta segunda parte do estudo.

No terceiro capítulo se fará um levantamento jurisprudencial, selecionando-se decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça para fins de verificação do posicionamento daquela corte relativamente ao tema em foco.

1. DA RESPONSABILIDADE CIVIL À RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL: FUNDAMENTOS E PRESSUPOSTOS

Antes de se adentrar na matéria concernente à responsabilidade civil ambiental, essencial ao desenvolvimento do presente estudo, é imperioso proceder a uma abordagem do instituto da responsabilidade civil em sua concepção genérica - forma como será indicada para fins de diferenciação ao longo deste trabalho.

Ao lidar com conceitos de danos materiais e imateriais, individuais e coletivos, com as teorias subjetiva e objetiva de comportamento, com noções de nexo de causalidade naturalístico e jurídico, e tendo por objetivo primordial o restabelecimento de uma situação de fato, modificada por uma agressão, por meio de uma compensação ou indenização, a responsabilidade civil afirma sua complexidade.

Buscar compreender quais são os elementos essenciais e inerentes deste instituto jurídico é o primeiro passo que se dará.

O que se almeja não é esgotar as discussões que permeiam a matéria, até mesmo porque são seculares e estão longe de se encerrarem. Tampouco será possível abordar, mesmo que superficialmente, todas as questões que lhe dizem respeito, ao modo que serão priorizadas e aprofundadas somente aquelas que interessam ao tema em foco.

Ponto a ponto, o objetivo é conduzir ao melhor entendimento acerca da concepção e fundamentação da responsabilidade civil por danos ambientais em nosso ordenamento jurídico. De toda sorte, serão desenvolvidas suas particularidades, demonstrando-se onde se aproxima ou distancia da responsabilidade civil genérica.

1.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Antes do surgimento do Estado, o que imperava entre os homens e ditava as “regras” em suas relações não era o Direito na forma como o conhecemos hoje. O convívio e os conflitos decorrentes dele resolviam-se pela via da autotutela. Na ausência de normas e limitações, as ofensas eram dirimidas sob o jargão do “olho por olho”, não havia ainda uma ideia de reparação ou restituição do bem lesado, e primava-se tão somente pela retribuição da ofensa. Imperava, portanto, a vingança privada (Gonçalves, 2018, p. 17).

No decorrer do tempo, esse “sistema” foi se alterando, sendo o advento do Estado um evento decisivo para sua superação. Hoje, já não compete mais à vítima a aplicação de uma pena em face de seu ofensor, pois o Estado detém o monopólio da função de penalizar. A autotutela deixa de ser a via pela qual os particulares resolvem seus conflitos e passa a ser de competência do Estado os dirimir. Nesse cenário, o que remanesce para quem sofreu o dano é a possibilidade de perseguir uma indenização (Bahia, 2012, p. 85).

O Direito, hoje, objetiva proteger as esferas existenciais das situações jurídicas, ao modo que a responsabilidade civil pauta-se, portanto, na obrigação de se indenizar um dano injustamente causado (Braga Netto, 2019, p. 78). O responsável pelo dano acha-se na posição de quem, por ter violado uma norma e causado dano a outrem, vê-se exposto às consequências decorrentes de sua conduta danosa, podendo ser compelido a restaurar o *status quo ante* (Gonçalves, 2017, p. 11-12).

São elementos básicos - os quais serão abordados mais detalhadamente adiante - da aplicação da responsabilidade civil: (1) uma ação ou omissão; (2) a culpa do autor ou o dolo; (3) um nexo de causalidade e; (4) o dano propriamente dito (Gonçalves, 2017, p. 53).

1.1.1. A violação do direito e o Ato Ilícito

Cabe pontuar algumas noções de ato ilícito e violação do direito. Já se discorreu que uma ação ou omissão podem ensejar a responsabilidade de indenizar, e que não basta apenas que alguém aja ou deixe de agir, é preciso que da conduta praticada ou deixada de decorra um dano material ou imaterial a outrem.

O Código Civil Brasileiro dispõe, em seu art. 186, que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”, e de mesmo modo comete ato ilícito “o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes” (art. 187). O Diploma pontua, em seu art. 927, que “aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo” (Brasil [2002]).

Depreende-se da leitura que a violação de um direito de outrem seguida da causação de um dano é fundamento para se atribuir responsabilidade àquele que deu causa à violação.

Percebe-se que há uma ideia de ilicitude no ato, omissivo ou comissivo, praticado pelo agente. E seria dessa ilicitude do ato, atrelada à violação de um direito, que decorreria a obrigação de reparar o dano causado ou o excesso do exercício de um direito, como disposto pelo art. 927 do Código Civil. A conduta, sob o foco do dano, é um ato ilícito.

A conceituação do ato ilícito não requer maiores discursos. Leite (1999, p. 111-112) sintetiza e explica que se entende por ato ilícito aquele praticado em inobservância ao direito, sendo imprescindível a causação de um dano, ou seja, uma lesão a interesse jurídico agasalhado pelo Direito. Braga Netto (2019, p. 131), no mesmo sentido, aduz tratar-se de um comportamento contrário às prescrições normativas. Ato ilícito é, portanto, um comportamento contrário ao direito que, por consequência, causa um dano a outrem.

Sabe-se que comportamentos contrários ao direito ensejam a aplicação de sanções em desfavor do agente infrator. As sanções variam de acordo com o conteúdo do direito violado, situando-se entre sanções administrativas, civis e penais, sendo as mais gravosas aquelas resultantes na privação de liberdade do indivíduo. Na esfera do Direito Civil, os ilícitos em regra são fatos que ensejam a obrigação de reparar, como denota-se dos artigos 186, 187 e 927, *caput*, do Código Civil. À ilicitude civil, portanto, aplica-se uma sanção reparatória dos danos causados (Braga Netto, 2019, p. 131-132).

Contudo, é necessário ater-se a um ponto que, cremos, é crucial. Ao atrelar a ideia de ilicitude ao ato praticado pode-se, em consequência, concluir-se que o dever de reparação somente existirá quando se tratar de um ato essencialmente ilícito, mas esse não é o caso. O dever de reparar associa-se não só à natureza da conduta, se lícita ou ilícita, mas também à violação do direito juridicamente tutelado, o que pode suceder também da prática de atos lícitos. Assim, mesmo aquele que exerce um direito sem excedê-lo e/ou que age autorizado pelo direito pode ser compelido a indenizar outrem cujo direito próprio tenha sido violado.

Na responsabilidade civil do Estado, por exemplo, não há qualquer relevância na licitude ou ilicitude da atividade estatal para eventual aferição de responsabilidade do Poder Público. A contrariedade ao direito, a ideia de ilicitude, pode sequer existir e, ainda assim, poderá haver responsabilidade. Um exemplo de obrigação de reparar por ato lícito que se extrai do próprio CCB é o estado de necessidade (art. 188, II¹), em que não há ilicitude alguma na conduta praticada a fim de remover o perigo iminente, contudo, os eventuais danos

¹ CCB, art. 188. Não constituem atos ilícitos: [...] II - a deterioração ou destruição da coisa alheia, ou a lesão a pessoa, a fim de remover perigo iminente.

causados sob tal condição deverão ser reparados por quem os deu causa mesmo que se trate de conduta autorizada. Haverá, ainda no exemplo, direito de regresso contra quem deu causa à situação de perigo (Braga Netto, 2019, p. 134).

Feitos tais apontamentos, sabendo-se que o primeiro elemento da responsabilidade civil decorre de uma conduta comissiva ou omissiva, e tendo-se em mente que tanto a licitude ou ilicitude da conduta têm o condão de ensejar o dever de reparar, cabe-nos agora tratar da culpa, elemento da responsabilidade civil que, diga-se, ressalta a complexidade do instituto.

1.1.2. Elemento culpa: entre a responsabilidade objetiva e subjetiva

A culpa relaciona-se com a conduta humana, a qual pode decorrer de uma ação, o que caracteriza uma conduta positiva, ou de uma omissão, o que se refere a uma conduta negativa. A omissão, por sua vez, poderá ser voluntária, decorrer de negligência, imprudência ou imperícia (Tartuce, 2018, p. 171).

O elemento culpa provocou - e ainda o faz - inúmeras e importantes discussões jurídicas ao longo dos séculos. Gonçalves (2017, p. 47) explica que, conforme o fundamento que se dê à responsabilidade civil, a culpa será ou não considerada um elemento indispensável da obrigação de reparar o dano.

Houve um período em que falar em responsabilidade civil equivalia a falar de culpa e defendia-se a ideia de que não existia ilícito - e, por consequência, responsabilidade de indenizar - caso não houvesse a culpa (Braga Netto, 2019, p. 154). Nessa concepção, tida por “clássica”, da responsabilidade civil, o autor do dano somente seria responsabilizado se fosse verificado que agiu com dolo ou culpa (Gonçalves, 2017, p. 47). Farias, Rosendal e Braga Netto (2017, p. 471) observam que ao atrelar o significado da responsabilidade à culpabilidade do agente, concedendo tamanha importância ao critério moral, levou-se ao entendimento de que o íntimo do autor do fato era o que determinava a responsabilização.

Essa concepção clássica, pautada no agir comissiva ou omissivamente do agente, refere-se à atual teoria subjetiva da responsabilidade civil. Diz-se subjetiva pois a culpa é elemento atrelado ao estado anímico do sujeito, ao agir com intenção/dolo, ao ser negligente, imprudente ou inexperto.

Aconteceu, porém, que essa noção clássica, fundamentada na culpa do autor do dano, demonstrou-se insuficiente no tratamento jurídico dos danos, fazendo surgir novas teorias acerca da responsabilidade civil.

No caso do ordenamento jurídico brasileiro, a lei impõe à certas pessoas, em situações específicas, a obrigação de reparação de um dano independentemente de demonstração de culpa do agente. Trata-se da chamada responsabilidade *objetiva*, que se satisfaz, em oposição à concepção clássica, com a demonstração do dano e do nexo de causalidade e baseia-se no postulado de que todo dano é indenizável e deve ser reparado por quem a ele se liga por um liame causal (Gonçalves, 2017, p. 47).

Desta forma, depreende-se a irrelevância do exercício de apuração da culpa do agente quando este se encontra obrigado objetivamente à reparação do dano. Na hipótese da responsabilidade civil objetiva pouco importará ao aplicador da norma se o autor do comportamento lesivo agiu com dolo, se foi negligente, imprudente um inexperto, a obrigação de indenizar será apurada levando em conta tão somente o dano suportado pela vítima e o nexo de causalidade entre o resultado e o ato, omissivo ou comissivo, que lhe deu causa.

É interessante observar que historicamente a construção da responsabilidade civil objetiva vincula-se com intimidade à consolidação da sociedade industrial e, em especial, aos riscos que dela são inerentes e decorrentes. O instituto que trata da responsabilização, em frente às mudanças sociais emergentes, alterou sua ótica e deixou de centrar-se primordialmente na ação do indivíduo, passando a ter como referência o exercício de atividades perigosas, deslocando, por consequência, seu fundamento basilar, alternando-o da culpa do agente para o risco decorrente da atividade. A punição do causador do dano também deixou de ser o objetivo da responsabilidade, que por novos contornos passou a priorizar a reparação ou o ressarcimento do dano suportado pela vítima (Bahia, 2012, p. 92).

Nesse mesmo sentido pontua Gonçalves (2017, p. 21) ao dizer que o progresso exponencial, proporcionando o desenvolvimento industrial e a multiplicação dos danos, levou ao nascimento de novas teorias no seio da responsabilidade civil, teorias estas que, a partir de então, buscaram conferir maior proteção às vítimas dos danos.

Nota-se que essa nova configuração da responsabilidade civil sob um viés objetivo, se mostrou um avanço sensível e, diga-se, necessário, em benefício da pessoa humana vez que frequentemente hipossuficiente técnica e por vezes também economicamente frente aos agentes criadores do risco na sociedade industrial.

O advento da responsabilidade objetiva, cabe ressaltar, não implica na exclusão da responsabilidade subjetiva, muito em contrário. O direito civil brasileiro adota e utiliza ambas as teorias e o que se tem é que, hoje, diferentemente de quando a culpa era o elemento sem o qual não havia responsabilidade civil, a legislação brasileira é abundante em hipóteses de responsabilidade civil objetiva ao mesmo tempo em que se aplica o instituto em sua concepção clássica fundada na culpa (Braga Netto, 2019, p. 155-156). Significa dizer, outrossim, que “a responsabilidade objetiva não substitui a subjetiva, mas fica circunscrita aos seus justos limites” (Gonçalves, 2017, p. 50).

Extrai-se do Código Civil Brasileiro:

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

Parágrafo único: **haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem**” (Brasil [2002]).
(Grifo nosso),

Retira-se do dispositivo suso, por seu parágrafo único, que haverá responsabilidade civil independentemente do elemento culpa em dois casos: (1) os previstos em lei ou (2) quando a atividade desempenhada criar riscos aos direitos de outrem. Tratam-se de duas hipóteses gerais, uma que decorre expressamente da lei, e outra, a segunda, que consiste na muito comentada cláusula geral de responsabilidade objetiva (Tartuce, 2018, p. 383).

Há cinco vertentes que discorrem acerca da teoria do risco na responsabilidade objetiva. A primeira trata do risco administrativo, adotada nos casos de responsabilidade objetiva do Estado, alçada no art. 37, § 6º, da Constituição Federal da República². A segunda volta-se à teoria do risco criado pelo agente. A terceira discorre acerca do risco da atividade ou risco profissional, decorre quando a atividade exercida gera riscos a terceiros e aos direitos de outrem. A quarta vertente traz a teoria do risco-proveito e refere-se às situações em que o risco origina-se de uma atividade lucrativa da qual o agente retira um proveito. Por fim, há a teoria do risco integral, consubstanciada em situações nas quais não se concebem excludentes de nexo de causalidade ou responsabilidade civil (ibidem, p. 382-383).

² CF, 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.

Bahia (2012, p. 93-94) alerta que, embora notável, o parágrafo único do art. 927 do Código Civil não escapa à críticas doutrinárias. A autora observa que não é preciso muito esforço para se identificar a responsabilidade objetiva que decorre por força de lei, contudo, no que se refere ao risco da atividade, trata-se de elemento que pode levar à interpretações diversas. Nesse sentido, aponta os enunciados 446 e 448 da V Jornada de Direito Civil que se propõem a auxiliar na questão:

Enunciado 446. A responsabilidade civil prevista na segunda parte do parágrafo único do art. 927 do Código Civil deve levar em consideração não apenas a proteção da vítima e a atividade do ofensor, mas também a prevenção e o interesse da sociedade.

Enunciado 448. A regra do art. 927, parágrafo único, segunda parte, do CC aplica-se sempre que a atividade normalmente desenvolvida, mesmo sem defeito e não essencialmente perigosa, induza, por sua natureza, risco especial e diferenciado aos direitos de outrem. São critérios de avaliação desse risco, entre outros, a estatística, a prova técnica e as máximas de experiência”.

Ainda no que concerne ao risco da atividade, Gonçalves (2017, p. 25) explica que “o fundamento da responsabilidade civil deixou de ser buscado somente na culpa, podendo ser encontrado também no próprio fato da coisa e no exercício de atividades perigosas, que multiplicam o risco de danos”, pontuando que “quem cria os riscos deve responder pelos eventuais danos aos usuários ou consumidores”. Nesse cenário, “a responsabilidade civil desloca-se da noção de culpa para a ideia de risco”.

A adoção da teoria do risco leva à presunção, portanto, de que todo aquele que desenvolve uma atividade de risco está sujeito à responsabilidade objetiva, impondo-se ao agente fazer um juízo amplificado de previsão, devendo aceitar as eventuais conseqüências danosas resultantes do exercício da atividade. A investigação da conduta do agente em si é dispensada, posto que exploração da atividade de risco o coloca na posição de garantidor e, portanto, responsável pelo dano eventualmente causado (Silva, 2004, p. 313).

Relativamente à responsabilidade objetiva atribuída por força de lei, não nos faltam exemplos em nosso ordenamento jurídico. A começar pelo CCB, os arts. 936³, 937⁴ e 938⁵,

³ CCB, art. 936. O dono, ou detentor, do animal ressarcirá o dano por este causado, se não provar culpa da vítima ou força maior.

⁴ CCB, art. 937. O dono de edifício ou construção responde pelos danos que resultarem de sua ruína, se esta provier de falta de reparos, cuja necessidade fosse manifesta.

⁵ CCB, art. 938. Aquele que habitar prédio, ou parte dele, responde pelo dano proveniente das coisas que dele caírem ou forem lançadas em lugar indevido.

tratam, respectivamente, da responsabilidade do dono do animal, do dono do prédio em ruína e do habitante da casa da qual caírem coisas; os arts. 929⁶ e 930⁷ preveem a responsabilidade por ato lícito, quando o agente age em estado de necessidade - o que foi anteriormente comentado -; o art. 933⁸ dispõe que os pais, tutores, curadores, empregadores, donos de hotéis e de escolas respondem, independentemente de culpa, pelos atos danosos causados por seus filhos, pupilos, curatelados, prepostos, empregados, hóspedes, moradores e educandos (Brasil [2002]). Leis esparsas também sancionam a tese da responsabilidade objetiva, a exemplo do Código Brasileiro de Aeronáutica⁹, da Lei de Acidentes do Trabalho¹⁰ e do Código de Defesa do Consumidor¹¹ (Gonçalves, 2017, p. 49- 50).

O Código Civil Brasileiro, ainda que disponha acerca de numerosos casos especiais de responsabilidade objetiva, acabou por filiar-se à teoria subjetiva como regra tendo em vista o que dispõe seu art. 186, assentado o dolo e a culpa, elementos, pois, subjetivos, como fundamentos da obrigação de reparar o dano (ibidem, p. 49).

Bahia (2012, p. 92), por sua vez, discorre que o sistema brasileiro de responsabilidade civil construiu-se de maneira a manter a centralidade da responsabilidade civil subjetiva, estabelecendo-a como uma regra geral do instituto e criando hipóteses de responsabilidade objetiva. Pontua que tal configuração alterou-se com o advento da promulgação do Código Civil de 2002 que, por fim, consagrou uma cláusula geral de responsabilidade objetiva em seu art. 927, parágrafo único.

1.1.3. O nexo de causalidade

Trata-se de elemento indispensável para a configuração da responsabilidade civil, seja em sua concepção subjetiva ou objetiva, e tem dupla função: primeiro, a de permitir a identificação do agente que deu causa ao resultado danoso, e segundo por apresentar critérios

⁶ CCB, art. 929. Se a pessoa lesada, ou o dono da coisa, no caso do inciso II do art. 188, não forem culpados do perigo, assistir-lhes-á direito à indenização do prejuízo que sofreram.

⁷ CCB, art. 930. No caso do inciso II do art. 188, se o perigo ocorrer por culpa de terceiro, contra este terá o autor do dano ação regressiva para haver a importância que tiver ressarcido ao lesado.

Parágrafo único. A mesma ação competirá contra aquele em defesa de quem se causou o dano (art. 188, inciso I).

⁸ CCB, art. 933. As pessoas indicadas nos incisos I a V do artigo antecedente, ainda que não haja culpa de sua parte, responderão pelos atos praticados pelos terceiros ali referidos.

⁹ Lei nº 7.565, de 19 de dezembro, de 1986.

¹⁰ Lei nº 6.367, de 19 de outubro, de 1976.

¹¹ Lei nº 8.078, de 11 de setembro, de 1990.

objetivos de verificação da extensão do dano causado. É entendido como um liame causal estabelecido entre o comportamento e a lesão (Bahia, 2012, p. 207).

Pode-se considerar a existência de duas visões acerca do nexo causal: uma tradicional e uma contemporânea. Pela primeira, vislumbra-se o nexo causal como um vínculo essencialmente fático, uma ligação ou relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado, é, pois, uma concepção de todo naturalística do nexo causal (Braga Netto, 2012, p. 285-286).

A segunda visão, contemporânea, e ainda em formação, não desconhece o nexo causal como um vínculo de fato entre uma conduta e um resultado danoso, mas lhe confere novas dimensões e passa a reconhecê-lo também como um vínculo jurídico, não apenas naturalístico, mas também imputacional, preocupando-se antes com a identificação daquele que responderá pelo dano¹² (ibidem).

Prevalece na doutrina e Tribunais brasileiros o entendimento de que nosso direito adota a teoria do “dano direto e imediato”, também denominada “da causalidade adequada” e “interrupção do nexo causal” em matéria de responsabilidade civil. Por essa teoria defende-se que a responsabilidade somente poderá ser atribuída a quem tiver lhe dado causa, e por causa entende-se o evento do qual decorreu o dano diretamente (ibidem, p. 287).

O Superior Tribunal de Justiça, na matéria, asseverou que

[...] relativamente ao elemento normativo do nexo causal em matéria de responsabilidade civil, **vigora, no direito brasileiro, o princípio de causalidade adequada** (ou dano direto e imediato), cujo enunciado pode ser decomposto em duas partes: a primeira (que decorre, a contrario *sensu*, do art. 159 do CC/16 e do art. 927 do CC/2002, que fixa a indispensabilidade do nexo causal), segunda a qual **ninguém pode ser responsabilizado por aquilo a que não tiver dado causa**; e a outra (que decorrer do art. 1.060 do CC/16 e do art. 403¹³ do CC/2002, que fixa o conteúdo e os limites do nexo causal), segundo a qual **somente se considera causa o evento que produziu direta e concretamente o resultado danoso** (STJ, REsp 1.198.829¹⁴). (Grifo nosso).

¹² Steigleder (2003, p. 245-246), mencionando Perales, explica que na determinação do nexo de causalidade reside uma dicotomia entre o jurídico e científico, que as as teorias gerais que discorrem sobre causalidade ao buscar definir o conceito de causa o fazem a partir de dados puramente fáticos, mas que o autor “distingue a causalidade jurídica da causalidade naturalística, ou científica, estabelecendo que, enquanto os cientistas tendem a exigir um alto grau de prova, para admitir uma determinada relação de causa e efeito, o direito busca, em primeiro lugar, a partir de critérios que lhe são próprios, encontrar o sujeito agente e imputar-lhe a responsabilidade que lhe corresponda. Estes critérios residem em juízos de probabilidade, e não de certeza”.

¹³ CCB, art. 403. Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual.

¹⁴ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001152856&dt_publicacao=25/11/2010>. Acesso em 19 nov. 2020.

Ainda que se releve ou não a necessidade de verificação da culpa do agente quando se tratar das espécies subjetiva ou objetiva da responsabilidade civil, de suma importância será o nexo causal para imputação do dever de indenizar. Afinal, não caberá indenização se ficar demonstrado que o dano causado, quer por ato omissivo ou comissivo, relevando-se ou não a culpa, e inclusive por atos lícitos, não guarda relação com a conduta a qual é atribuído, sendo o nexo causal o liame entre o ato/fato e o dano, e sem o qual não haverá responsabilização. Portanto, “indispensável será a relação de causalidade entre a ação e o dano, uma vez que, mesmo no caso de responsabilidade objetiva, não se pode acusar quem não tenha dado causa ao evento” (Gonçalves, 2017, p. 47).

É de se compreender o nexo causal, portanto, como um liame jurídico e naturalístico de causa e efeito existente entre uma conduta omissiva ou comissiva, a partir da qual se sucede um resultado danoso suportado por outrem, cabendo a reparação do dano por parte daquele que lhe deu causa.

1.1.4. O dano

Muito embora o Código Civil disponha, em seu art. 944, que “a indenização mede-se pela extensão do dano” (Brasil [2002]), não há, no Brasil, um conceito legislativo de “dano” (Braga Netto, 2019, p. 195).

Há danos ressarcíveis e danos compensáveis. Os primeiros tratam dos danos materiais, para os quais a indenização representa um ressarcimento ou reparação em pecúnia que leva ao restabelecimento da situação de fato existente anteriormente à ocorrência do dano. À título de exemplo, uma colisão de veículos que lhes gera danos apenas materiais é facilmente restabelecida com o conserto dos automóveis. Os danos compensatórios, diferentemente, não permitem o restabelecimento do *status quo ante* à ocorrência do dano, a indenização, nesse caso, terá por escopo compensar uma lesão extrapatrimonial, quer para compensar uma dor, uma perda, uma ofensa à honra, um dano que, por sua gravidade, provocou uma lesão moral à vítima (ibidem, p. 195-196).

No que se refere à quantificação dos danos, enquanto o ressarcimento dos danos materiais objetiva a recomposição do estado anterior do patrimônio afetado mediante a aplicação da fórmula “danos emergentes-lucros cessantes”, a reparação dos danos morais, por

sua vez, cuida-se de uma compensação para qual não existem critérios uniformes e definidos para o arbitramento do valor a ser compensado (Gonçalves, 2017, p. 469-470).

Na quantificação do dano moral, o arbitramento deverá considerar fatores tais como a) a condição social e econômica do lesado; b) a intensidade do sofrimento experimentado; c) a situação econômica do ofensor; d) a intensidade do dolo ou o grau da culpa; e) a gravidade da ofensa; e f) as peculiaridades e circunstâncias do caso (ibidem, p. 477).

Braga Netto (2019, p. 188-189) aduz, ainda, que o “conceito” de dano é mutável, varia no tempo e no espaço, e decorre de circunstâncias sociais e valores éticos-culturais que definem o que a sociedade entende por dano naquele determinado momento histórico. Pontua que, no século XXI, o tempo das sociedades de risco, verifica-se uma ampliação dos danos indenizáveis, o que decorre da constante reavaliação dos riscos socialmente aceitáveis. Os novos danos, explica, são complexos e não lineares, podem tratar-se dos mais variados: danos sem autoria configurada, danos com vítimas socialmente dispersas, danos que aceitam inversão do ônus probatório e a flexibilização do nexo de causalidade, danos que tratam da probabilidade em vez da certeza, danos que se perpetuam intergeracionalmente, danos que fazem ser irrelevante a licitude da conduta, entre outros.

Cabe pontuar que em vistas das complexas relações jurídicas que se desenvolvem na contemporaneidade, bem como das consequências delas advindas, as quais muitas vezes mostram-se danosas, há um pensamento crescente na doutrina e jurisprudência de que a concepção clássica da responsabilidade civil fundamentada na reparação do dano causado já não é mais suficiente. As funções compensatória-ressarcitória e punitivo-pedagógica da responsabilidade civil agora dialogam com a função preventiva. Para o Direito do século XXI não basta tão somente buscar a reparação dos danos e o restabelecimento da situação anterior à ocorrência destes, interessando muito mais prevenir a ocorrências das lesões ao invés de esperar que ocorram para só então medidas serem tomadas (ibidem, p. 105).

Do que foi até então exposto, depreende-se que constituem os elementos basilares da responsabilidade civil em sua concepção genérica: (1) uma conduta, que pode ser omissiva ou comissiva; (2) a culpa ou o dolo no caso da teoria subjetiva; (3) um dano e; (4) um nexo de causalidade a demonstrar a ligação entre o dano ocorrido e a conduta, e sem o qual, em regra, inexistente obrigação de indenizar.

1.2. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

Verificou-se que são elementos basilares da responsabilidade civil uma conduta humana, seja omissiva ou comissiva, um dano, o nexo de causalidade entre a conduta e o dano, e a culpa ou dolo quando se tratar de responsabilidade subjetiva.

Pincelados os apontamentos necessários ao desenvolvimento do presente ensaio, no que se traduz, então, a responsabilidade civil ambiental no ordenamento jurídico brasileiro?

Em sua concepção clássica, o instituto da responsabilização voltava-se à tutela da propriedade e demais direitos subjetivos patrimoniais. Foi a partir da introdução do princípio da dignidade da pessoa humana que o instituto em apreço se modificou no sentido de passar a apreciar também os direitos extrapatrimoniais individuais e coletivos (Bahia, 2012, p. 96).

A responsabilidade civil em sua configuração atual, diferentemente da visão antecedente, prima pela defesa da vítima do dano e confere maior atenção ao bem jurídico tutelado (Braga Netto, 2019, p. 336). Bahia (2012, p. 83) aponta que, no que concerne ao modelo clássico, já não se mostra adequado em frente às novas exigências que decorrem da danosidade ambiental.

A responsabilidade civil ambiental, objeto deste primeiro capítulo, embora desenvolva-se a partir de elementos fundados na responsabilidade civil genérica, não se traduz de igual maneira. No presente tópico se propõe descrever as características próprias desse instituto, tratando de suas especificidades por meio de uma abordagem preliminar relativa: (1) ao bem jurídico tutelado, (2) à titularidade do bem ambiental, (3) ao dever de tutela do bem ambiental e (4) aos princípios da precaução e prevenção, para, por fim, discorrer acerca dos pressupostos de configuração da responsabilidade civil ambiental que, como se verá, em regra é objetiva.

1.2.1. O bem jurídico ambiental: o que compreende o meio-ambiente?

Nossa Constituição Federal, em seu capítulo VI, art. 225, *caput*, dispõe que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial

à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil [1988]).

No que se refere ao dispositivo supramencionado, Oliveira (2017, p. 80) comenta que a Carta mostrou-se pioneira em relação às que lhe antecederam ao reservar em seu texto um capítulo dedicado inteiramente ao meio ambiente, elencando não apenas direitos, mas também obrigações, e instituindo instrumentos voltados à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Leite (1999, p. 22), em complemento, pontua que a Constituição Federal é extremamente aberta, em sentido democrático ambiental, haja vista buscar a participação de todos na defesa e preservação do meio ambiente.

O que se depreende do referido artigo é que o meio ambiente não se trata apenas de um direito da coletividade, mas também e ao mesmo tempo de um bem cujo dever de proteção foi incumbido tanto ao Poder Público quanto à coletividade.

Convém mencionar o que diz Leite (1999, p. 63) acerca da relação entre o homem e a natureza. Ressalta o autor que a idéia de que o homem domina e submete a natureza à exploração ilimitada, hoje, não se fundamenta, residindo apenas no passado da humanidade. A defesa do meio ambiente é o que há para a atualidade, objetivando-se um desenvolvimento sustentável voltado à preservação dos recursos naturais para as futuras gerações.

Braga Netto (2019, p. 347), em igual sentido, aduz que humanidade alterou seus olhares em relação à natureza, passando da postura agressiva e meramente utilitarista para uma postura mais respeitosa, mais atenta para com a natureza. O autor, entretanto, não deixa de observar que embora se verifique tal mudança, nem sempre ela vem acompanhada de práticas realmente sustentáveis.

Mas do que trata, afinal, o bem ambiental? Sirvinkas (2018, p. 109-110) entende cuidar-se de conceito novo em nosso Direito, um conceito que difere dos de bem público e bem privado¹⁵, e que está intimamente ligado à evolução do direito de propriedade. Quanto ao direito de propriedade, o autor explica que, em sua origem, era essencialmente individualista, fundado no ideal de que a propriedade era plena e podia ser utilizada irrestritamente pelo particular, o que lhe permitia também a exploração igualmente irrestrita dos recursos naturais eventualmente existentes na propriedade. A propriedade, nesta concepção inicial, limitava-se a ser um bem jurídico de valor econômico apreciável. Hoje, de forma distinta, à propriedade é

¹⁵ O primeiro - bem público - pode ser de uso especial ou dominical (bens disponíveis) ou de uso comum do povo (bens indisponíveis), enquanto o privado é aquele pertencente ao particular, adquirido, em geral, mediante transação comercial (Sirvinkas, 2018, p. 109).

atribuída também uma função social, o que impõe limitações de uso, gozo e fruição em prioridade à conservação do meio ambiente urbano e rural. Pontua o autor que “o princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, da CF¹⁶) não leva à antinomia em face do direito da propriedade privada (art. 170, II, da CF¹⁷), pois, [...] a função social passa a integrar esse direito, dando-se, pela interpretação, maior efetividade ao direito fundamental”.

Leite (1999, p 82-83) propõe uma sintetização de conceitos de “meio ambiente”, sendo um em sentido genérico e outro em sentido jurídico. Em sentido genérico, o meio ambiente é um conceito interdependente que realça a interação homem-natureza em caráter interdisciplinar ou transdisciplinar, devendo ser embasado em uma visão antropocêntrica alargada, entendendo-se que o meio ambiente deve ser protegido com vistas ao aproveitamento do homem, mas também com o intuito de preservar o sistema ecológico em si mesmo. Em sentido jurídico, discorre que a legislação brasileira adotou um conceito amplo de meio ambiente, referindo-se à vida em todas as suas formas, envolvendo os elementos naturais, artificiais e culturais; nesse sentido, o meio ambiente ecologicamente equilibrado trata-se de macrobem, de uso comum do povo, autônomo, de interesse público, e um direito fundamental intergeracional e intercomunitário do homem, cuja responsabilidade é partilhada entre Estado e a coletividade.

O autor ressalta que não escapa à análise do bem ambiental, embora qualificado como macrobem ambiental, a existência do microbem ambiental, o qual se refere a elementos que compõem o meio ambiente, a exemplo de florestas e rios. Trata-se, o microbem ambiental, de bem jurídico tutelado a título de interesse individual, ou seja, se busca sua na situação em que pertença ao patrimônio próprio de um particular, de pessoa individualizada. É hipótese onde o particular, lesado por um terceiro, pode ajuizar demanda judicial em face do causador da agressão visando a reparação do dano individual que esteja correlacionado com o meio ambiente. Assim, confere-se proteção dupla do bem jurídico ambiental: tanto como macrobem de interesse da coletividade, quanto em vista do interesse pessoal e particular em relação ao microbem ambiental (ibidem, p. 75, 113 e 311).

¹⁶ 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; (Brasil [1988]).

¹⁷ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] II - propriedade privada; (Brasil [1988]).

Oliveira (2017, p. 39) menciona a Lei nº 6.938, de 1981¹⁸, citando o art. 3º, I, a discorrer que o meio ambiente é “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”, entendendo o conceito jurídico de meio ambiente como um conceito totalizante, com abrangência dos elementos bióticos (seres vivos) e abióticos (não vivos). O autor explica que se trata de conceito uno que não admite divisão, mas pontua que, para fins didáticos, cabe a classificação do meio ambiente em quatro componentes: (1) meio ambiente físico ou natural, (2) meio ambiente cultural; (3) meio ambiente artificial e (4) meio ambiente do trabalho;

Entende-se como meio ambiente físico ou natural aquele integrado pela flora, fauna, os recursos hídricos, a atmosfera, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera. [...] O meio ambiente cultural, por sua vez, constitui-se do patrimônio cultural, artístico, arqueológico, paisagístico, etnográfico, manifestações culturais, folclóricas e populares brasileiras. [...] O meio ambiente artificial é aquele decorrente das intervenções antrópicas, ao contrário do meio ambiente natural, que existe por si só. [...] O meio ambiente do trabalho, por fim, possui vinculação com a saúde e a segurança do trabalhador (ibidem).

Qualquer que seja o conceito que se adotar, é preciso ter em mente que o meio ambiente engloba tanto o homem quanto a natureza, com todos os seus elementos e que, ocorrendo uma danosidade ao meio ambiente, esta necessariamente se estenderá à coletividade humana (Leite, 1999, p. 60).

Silva (2004, p. 77) destaca que a concepção de meio ambiente como um bem jurídico tutelado pelo Direito requer a construção de um conceito jurídico amplo e completo, que venha a contemplar todas as características e aspectos relacionados ao meio ambiente, destacando-se, entre tais características:

a interdependência dos elementos naturais e humanos, a capacidade de auto-regulação e de auto-regeneração do meio natural, a capacidade funcional ecológica e, por último, a capacidade de uso ou aproveitamento humano dos recursos ambientais; nesse último aspecto, incluídos não só os benefícios monetários e econômicos que o ambiente pode proporcionar à humanidade, mas também as noções de bem-estar e qualidade de vida (ibidem).

Assim, o meio ambiente, como bem ambiental, é compreendido como um bem independente e distinto dos bens públicos e bens privados, trata-se de uma categoria nova, um macrobem que engloba os microbens ambientais, ao qual se agregam conceitos genéricos e jurídicos e, embora trate-se de bem indivisível, comporta uma classificação em quatro

¹⁸ Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

componentes: meio ambiente físico ou natural, meio ambiente cultural, meio ambiente artificial e, por fim, meio ambiente do trabalho. O bem ambiental, por fim, não está dissociado da vida humana, e a forma como o compreendemos hoje, felizmente, distancia-se da postura predatória de outrora, entretanto, ainda não foram de todo abolidas práticas nocivas ao meio ambiente, razão porque são inestimáveis os mecanismos de proteção.

1.2.2. Titularidade do bem ambiental

Decorre diretamente do art. 225 da Constituição Federal a identificação do titular do bem ambiental. A Carta, ao colocar que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo [...]” (Brasil [1988]) está a nos dizer que o meio ambiente ecologicamente equilibrado trata-se de um bem de natureza difusa.

Mas, afinal, o que é um bem de natureza difusa?

Fiorillo (2013, p. 170-171) explica que até o surgimento do Código de Defesa do Consumidor¹⁹ havia, no plano infraconstitucional, a prevalência da dicotomia bem público x bem privado, e que os bens hoje classificados “difusos”, sob o entendimento apontado, eram tratados sob o rótulo de públicos. O autor frisa que

ao fazer-se distinção entre bem público e bem de natureza difusa, não se colocam em xeque o princípio da legalidade e o poder-dever de a Administração agir conforme os ditames legais e em benefício da coletividade. **Concebe-se, efetivamente, em nosso ordenamento jurídico positivado, uma terceira categoria de bem, que é o difuso, cuja titularidade difere daquela própria do bem público.** Tanto isso é verdade que o legislador constituinte demonstrou sua existência, ao aludir a bem ambiental de natureza difusa (art. 225), de uso comum do povo, cuja defesa incumbe tanto ao Poder Público quanto à coletividade. Não se pode olvidar, como critério diferenciador, que **o bem público tem como titular o Estado (ainda que deva geri-lo em função e em nome da coletividade), ao passo que o bem de natureza difusa repousa sua titularidade no próprio povo.** Com isso, eventuais condenações ao ressarcimento do dano a um bem de natureza pública e a outro de natureza difusa possuirão destinos diferentes. No primeiro caso, o objeto da arrecadação será destinado ao Estado, enquanto no segundo, em princípio, destinar-se-á ao fundo criado pela Lei n. 7.347/85 — Fundo de Defesa de Direitos Difusos (Lei n. 9.008/95) — ou mesmo a Fundos Estaduais. (Grifo nosso).

¹⁹ Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

Retomando o que diz Sirvinskas (2018, p. 111), o bem ambiental, como se viu, não pode ser classificado como bem público nem como bem privado na forma do art. 98²⁰ do Código Civil Brasileiro. Trata-se de uma terceira categoria. No entanto, pontua o autor, o bem ambiental está situado em uma faixa intermediária entre o bem público e o bem privado, denominando-se bem difuso.

Em linhas gerais, entende-se por bem de natureza difusa aquele que pertence a uma indeterminação de sujeitos, não podendo sua titularidade ser aferida a um indivíduo isoladamente. Mas, em vista de tais apontamentos, é interessante compulsar de que forma são conceituados os direitos difusos em nosso ordenamento jurídico, os quais inserem-se no rol dos direitos coletivos.

O Código de Defesa do Consumidor, por sua vez, é que se ocupa em estabelecer, conceitualmente, o que são e quais são os tipos de direitos coletivos aos quais se assegura tutela jurídica. Referido diploma, em seu artigo 81, dispõe que:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Oliveira (2011) aponta que, em consonância ao diploma legal, os direitos ou interesses coletivos – *lato sensu* – podem ser divididos em três espécies, os (1) direitos difusos, (2) direitos coletivos *stricto sensu* e (3) direitos individuais homogêneos. Assevera, ainda, que embora dispostos pelo Código de Defesa do Consumidor, os direitos coletivos não estão restritos a direitos decorrentes de relações jurídicas ligadas apenas às atividades de consumo.

Os direitos coletivos em sentido *lato* se classificam em direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e direitos individuais homogêneos. A diferenciação entre esses direitos se dá, dentre outros aspectos, pela transindividualidade, que pode ser real ou artificial, ampla ou restrita; pelos sujeitos titulares, determinados ou

²⁰ Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

indeterminados; pela indivisibilidade ou divisibilidade do seu objeto; pela disponibilidade ou indisponibilidade do bem jurídico tutelado; e pelo vínculo a ensejar a demanda coletiva, jurídico ou de fato (Gastaldi, 2014).

Interessa-nos, para o presente estudo, como foi pontuado, a conceituação dos direitos difusos, visto que em tal categoria insere-se o direito ao meio ambiente, mas, a título de conhecimento, propõe-se uma passagem sintética pelas outras duas espécies de direitos coletivos. A começar pelos direitos individuais homogêneos, Oliveira (2011) discorre que tratam-se de direitos essencialmente individuais que, para serem qualificados como homogêneos precisam envolver uma pluralidade de pessoas e decorrer de uma origem comum, citando Watanabe²¹, explica que

Origem comum não significa, necessariamente, uma unidade factual e temporal. As vítimas de uma publicidade enganosa veiculam por vários órgãos da imprensa e em repetidos dias ou de um produto nocivo à saúde adquirido por vários consumidores em um largo espaço de tempo e em várias regiões têm, como causa de seus danos, fatos com homogeneidade tal que os tornam a ‘origem comum’ de todos eles.

Fiorillo (2013, p. 36) arremata ao dizer que se tratam de direitos individuais, mas que “a característica de ser um direito coletivo é atribuída por conta da tutela coletiva, à qual esses direitos poderão ser submetidos”. Gastaldi (2014) explica que o tratamento especial conferido a tal modalidade de direitos encontra fundamento em razões pragmáticas, sendo seu objetivo a união de várias demandas – que por essência são individuais – em uma única e, portanto, coletiva, o que se faculta tanto por razões de facilitação do acesso à justiça quanto por questões de priorização da eficiência e economia processuais.

Os direitos transindividuais ditos coletivos *stricto sensu* são semelhantes aos difusos na medida em que igualmente indivisíveis, mas se distinguem destes porque dizem respeito a uma coletividade determinada ou determinável, ou seja, um grupo de sujeitos que são ou podem ser determinados individualmente, mas que se acham ligados uns aos outros em razão de uma mesma relação jurídica base, um vínculo que, ressalta-se, necessita ser anterior à lesão experimentada (Oliveira, 2011).

Novamente Fiorillo (2013, p. 36) elucida explicando que os direitos coletivos *stricto sensu*, ao contrário dos difusos, possuem como característica a determinabilidade dos seus titulares, e observa que, “ainda que num primeiro momento não seja possível determinar todos

²¹ WATANABE, Kazuo. Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto, 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 629.

os titulares, por conta da natureza do direito coletivo, esses titulares (que estão ligados por uma relação jurídica entre si ou com a parte contrária) são identificáveis”.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por ser de natureza difusa, enquadra-se, portanto, no inciso I, do parágrafo único, art. 81 do Código de Defesa do Consumidor: “I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (Brasil [1990]).

Do citado inciso se extraem as características de um direito difuso. Trata-se de um direito coletivo, tal como os seus semelhantes, notadamente os direitos individuais homogêneos e coletivos *stricto sensu*, e suas características específicas podem ser elencadas pela sua (1) transindividualidade, (2) titularidade indeterminada, (3) indivisibilidade do objeto e, por fim, na sua (4) interligação por circunstâncias de fato.

O fenômeno do transindividualismo surgiu com relevância jurídica a partir do final do século XX, por consequência do crescimento populacional e da massificação do mercado de consumo. A ampliação de circunstâncias sociais sensíveis, em especial aquelas suportadas pelas classes menos abastadas da sociedade, provocaram um alavancamento na geração de interesses e direitos que ultrapassam a esfera dos direitos exclusivamente individuais pois não pertenciam apenas a um sujeito individualmente identificado e detentor exclusivo da titularidade sobre o direito invocado. Viu-se um crescente número de grupos, classes ou categorias de sujeitos que passavam a ser titulares desses interesses e direitos de maneira concomitante, muitas vezes indivisíveis, o que levou à adoção da expressão direito “metaindividual”, “supraindividual” ou “transindividual”. São direitos, portanto, que ultrapassam o direito subjetivo do indivíduo, ampliados a uma infinidade de outros indivíduos mais (Silva, 2017).

O Código de Defesa do Consumidor assentou o argumento da transindividualidade, definindo tais direitos como aqueles que ultrapassam o indivíduo para além da esfera de direitos e obrigações de cunho estritamente individual, alcançando a esfera coletiva (Fiorillo, 2013, p. 34).

Além da transindividualidade, a indeterminação da titularidade do direito é outra característica intrínseca dos direitos de qualidade difusa.

Barcellos (2018, p. 227) observa que a importância dada à necessidade de compreensão do que tratam os direitos individuais e direitos coletivos e difusos – como na hipótese dos

bens ambientais – resulta do fato de que, a rigor, tais expressões buscam não apenas descrever a quem pertence a titularidade do direito em foco, mas também quais são as formas disponíveis para promoção da tutela destes direitos, não se vinculando, necessariamente e em específico, ao conteúdo do direito, às partes ou à relação que lhe deu origem.

A autora discorre que as categorias de direitos individuais e direitos coletivos e difusos não são estanques e decorrem de uma mistura de critérios, havendo duas razões principais para tanto:

Em primeiro lugar, particularmente em sociedades de massas, todos os direitos podem ter dimensões individuais e coletivas; e mesmo os direitos difusos não se manifestam exclusivamente dessa forma, podendo ter, simultaneamente, dimensões individuais.

[...]

De outra parte, muitos direitos sociais apresentam dimensões individuais, coletivas e difusas simultaneamente: o direito à saúde é um exemplo (art. 6º e art. 196). O direito de determinado indivíduo, por exemplo, a um medicamento, convive com o direito de determinada coletividade, *e.g.*, à existência de um posto de saúde, e ainda com o direito difuso associado a políticas públicas de saneamento básico e imunização, entre outras. Também um direito considerado tipicamente difuso, como é o caso do direito ao meio ambiente saudável (art. 225), terá igualmente incidências coletivas e individuais. Embora determinadas emissões poluidoras afetem o direito de todos a um meio ambiente saudável, certas pessoas ou grupos podem sofrer impactos específicos desse dano ambiental. Assim, por exemplo, um derrame de substâncias tóxicas em um corpo de água afeta a todos de algum modo, mas às populações que vivem no seu entorno de forma específica.

A segunda razão pela qual essas categorias não são estanques é sua interdependência, fenômeno que tem sido destacado pela doutrina que trata da teoria dos direitos fundamentais. Pouco sentido há na garantia, por exemplo, das liberdades de associação e de profissão, se o indivíduo é analfabeto e está em condições de miséria: os direitos sociais, ou ao menos um mínimo deles, são indispensáveis para que os direitos individuais possam ser fruídos. O mesmo se diga em relação aos direitos políticos: seu exercício depende de os cidadãos terem condições sociais, sem as quais o direito de votar e de ser votado cairia no vazio (*ibidem*, p. 227-228).

Gastaldi (2014) entende que “os direitos difusos são aqueles que possuem o mais elevado grau de transindividualidade”, razão porque não há como determinar a quem pertence a titularidade sobre tais direitos e implica em que todos os sujeitos sejam seus titulares.

Por fim, tal como ocorre com os direitos coletivos *stricto sensu* - que diferem dos difusos pela determinabilidade dos seus titulares -, decorre da natureza difusa de um direito a indivisibilidade de seu objeto. Em sendo um direito que pertence a todos de forma não individualizada, seu objeto, ao mesmo tempo, não será atribuído a nenhum sujeito em específico (Fiorillo, 2013, p.36). Galia (2016) sintetiza:

Os direitos difusos, no que se refere ao aspecto subjetivo, são transindividuais, com indeterminação absoluta dos titulares, o que significa dizer que tais direitos não têm

titular individual e a ligação entre os vários titulares difusos decorre de uma mera circunstância de fato, como por exemplo, morar na mesma região. Sob o aspecto objetivo são indivisíveis, o que equivale a afirmar que não podem ser satisfeitos nem lesados senão em forma que afete a todos os possíveis titulares.

Como se verificou, os assim ditos interesses ou direitos difusos ultrapassam a esfera de direitos subjetivos do indivíduo, o que faz deles direitos transindividuais; possuem titulares indeterminados, posto que a ninguém em particular são atribuídos e pertencem a todos concomitantemente, diferentemente dos direitos coletivos cujos titulares podem ser determinados. Além disso, em decorrência das duas características mencionadas (transindividualidade e titularidade indeterminada), o objeto do direito difuso é igualmente indivisível, posto que afeta a todos os seus detentores.

Em vista de tanta indeterminação, pergunta-se: o que liga os titulares desse direito? A resposta: uma circunstância de fato. Note-se que não está a se falar de uma circunstância jurídica, mas de uma factual, um acontecimento que, por suas consequências, implica na ofensa a direitos difusos, atingindo assim uma quantidade indeterminada de sujeitos.

Ao pensar na poluição do ar atmosférico, é impossível precisar quais são os indivíduos por ela afetados, e mesmo que possa ser delimitado o provável local que conteria a poluição, seria impraticável identificar os indivíduos afetados. Nessa conjuntura, tem-se que os titulares do direito estão interligados por uma circunstância essencialmente fática. Não há uma relação jurídica. Os ofendidos, no exemplo, experimentam a mesma condição em decorrência dessa circunstância fática consistente na poluição atmosférica (Fiorillo, 2013, p. 35).

Essa indeterminação dos sujeitos deriva, em grande parte, do fato de que **não existe um vínculo jurídico coalizador dos sujeitos atingidos por esses interesses: em verdade, eles se reúnem ou se agregam ocasionalmente, em virtude de certas contingências**, como o fato de habitarem certa região, de consumirem certo produto, de viverem numa certa comunidade, por compartilharem pretensões semelhantes, por serem **afetados pelo mesmo evento originário de obra humana ou da natureza** (Galia, 2016).
(Grifo nosso).

Feitos tais apontamentos acerca dos direitos difusos, depreendem-se as características do bem ambiental, conhecidamente de natureza difusa, pois assim reconhecido pelo art. 225 da CF. Desta natureza difusa decorre a impossibilidade de serem identificados os titulares de direito, haja vista tratar-se, no caso, de titularidade indeterminada, o que implica no fato de que o direito em foco pertence a cada um e, ao mesmo tempo, a todos indeterminadamente.

1.2.3. Tutela do bem ambiental

Quando tratamos de questões ambientais, deve se ter em mente a existência de um dever solidário que nos impede de ver apenas um ou outro sujeito como sendo o responsável pela tutela do meio ambiente. Não cabe apenas ao Estado, mas também aos particulares, sejam pessoas naturais ou jurídicas, e toda a coletividade em si, observarem o dever de não degradação do meio ambiente (Braga Netto, 2019, p. 343).

Leite (1999, p. 79) aponta que o art. 225 da Constituição Federal foi realmente inovador ao reconhecer a indissolubilidade do vínculo Estado-sociedade civil. Tratando de uma vinculação de interesses públicos e privados que implica em verdadeira noção de solidariedade em torno de um bem comum, no caso, o meio ambiente, macrobem de natureza difusa e de uso comum do povo, das presentes e futuras gerações. Nas palavras do autor, “o cidadão deve, desta forma, empenhar-se na consecução deste direito fundamental, participando ativamente das ações voltadas à proteção do meio ambiente”.

Benjamin (2004, p. 101), em igual sentido, discorre que a norma constitucional determina que são destinatários dos deveres de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado tanto o Poder Público quanto a coletividade por cada um dos seres humanos, individual e socialmente considerados.

Dessa forma, embora haja interesse público - ou seja, interesse do Estado - na tutela do bem ambiental, o Poder Público não detém a exclusividade na propositura de ações para sua tutela (Steigleder, 2003, p. 178). Para a tutela do meio ambiente, a Lei n. 7347, de 1985²², em seu art. 5º, dispõe que:

art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

[Brasil (1985)].

²² 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 e dá outras providências.

O cidadão, por sua vez, pode se valer da ação popular²³ visando a desconstituição de atos lesivos ao patrimônio ambiental (Steigleder, 2003, p. 179).

Oportuno pontuar que a medida deste dever de tutela e proteção incumbido ao Estado e à coletividade concomitantemente pode variar em relação ao primeiro, sendo-lhe atribuído de maneira mais severa. Isto decorre, como se verá adiante, dos novos deveres que são atribuídos ao Estado como garantidor dos direitos fundamentais.

1.2.4. Princípios da precaução e prevenção

Como muito se colocou, o sistema basilar da responsabilidade consiste na compensação de um dano suportado por outrem, tratando-se de mecanismo de tutela individualista. Na esfera ambiental a função da responsabilidade ganha novos ares e se mostra mais abrangente, cuidando-se de mecanismo voltado à conciliação entre o desenvolvimento sustentável e a preservação ambiental (Silva, 2004, p. 313).

Braga Netto (2019, p. 85) discorre que o Direito Ambiental não é indiferente aos danos futuros ou potenciais e, portanto, busca maneiras de evitar que aconteçam ou, ao menos, de reduzir seus efeitos, fundamentando-se em uma estrutura essencialmente preventiva.

Na busca pelo desenvolvimento sustentável e preservação ambiental, o sistema jurídico brasileiro se vale da aplicação de princípios norteadores do Direito Ambiental, dos quais interessa-nos abordar os princípios da precaução e prevenção.

O princípio da precaução implica no entendimento de que, sempre que houver perigo da ocorrência de um dano grave ou irreversível, a ausência de certeza científica não será fundamento para o adiamento da adoção de medidas precaucionais eficazes destinadas a impedir a ocorrência da degradação ambiental. Considera não apenas os riscos ambientais iminentes, mas também aqueles que possam vir a ocorrer em decorrência da atividade

²³ Lei n. 4717, de 1965, art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

humana. “Com efeito, a precaução objetiva prevenir já uma suspeita de perigo ou garantir uma suficiente margem de segurança da linha de perigo. Seu trabalho é anterior à manifestação de perigo e, assim, prevê uma política ambiental adequada a este princípio” (Leite, 1999, p. 34-35).

O princípio da prevenção, por sua vez, está estabelecido no art. 225, § 1.º, inciso V, da Constituição Federal, e também no art. 54, § 3º²⁴, da Lei n. 9605, de 1998²⁵, o qual penaliza criminalmente quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível (ibidem, p. 36-37).

Um exemplo típico da atuação preventiva é o instrumento do Estudo Prévio do Impacto Ambiental, que tem como objetivo evitar a implementação de projeto de desenvolvimento tecnicamente inviável do ponto de vista ecológico. Desta forma, a prevenção, necessariamente, implica em um mecanismo antecipatório do modo de desenvolvimento da atividade econômica, mitigando e avaliando os aspectos ambientais negativos (ibidem, p. 39).

Braga Netto (2019, p. 85-86) sintetiza os objetivos dos princípios da precaução e prevenção aduzindo que o segundo lida com riscos conhecidos, tratando-se de perigos concretos, enquanto o primeiro opera no campo dos perigos desconhecidos, abstratos, embora prováveis, abandonando o critério da certeza e assumindo a possibilidade de o dano acontecer, atribuindo ao suposto ofensor o ônus de provar a inofensividade da atividade.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua jurisprudência em teses em matéria ambiental, edição n. 30²⁶ (julgados publicados até 06/02/2015), firmou o entendimento de que “O princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva.” Colhe-se da sua jurisprudência os seguintes julgados:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROVA PERICIAL. INVERSÃO DO ÔNUS.

²⁴ Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora: [...] § 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

²⁵ Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

²⁶ Disponível em

<<https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp?edicao=EDI%C7%C3O%20N.%2030:%20DIREITO%20AMBIENTAL>>. Acesso em 11 nov. 2020.

ADIANTAMENTO PELO DEMANDADO. DESCABIMENTO. PRECEDENTES. [...] II - **Aquele que cria ou assume o risco de danos ambientais tem o dever de reparar os danos causados e, em tal contexto, transfere-se a ele todo o encargo de provar que sua conduta não foi lesiva.** III - **Cabível, na hipótese, a inversão do ônus da prova que, em verdade, se dá em prol da sociedade, que detém o direito de ver reparada ou compensada a eventual prática lesiva ao meio ambiente** - artigo 6º, VIII, do CDC c/c o artigo 18, da lei nº 7.347/85. IV - Recurso improvido. (REsp 1049822/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/04/2009, DJe 18/05/2009).²⁷

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. CONTAMINAÇÃO COM MERCÚRIO. ART. 333 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ÔNUS DINÂMICO DA PROVA. CAMPO DE APLICAÇÃO DOS ARTS. 6º, VIII, E 117 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. POSSIBILIDADE DE INVERSÃO DO ONUS PROBANDI NO DIREITO AMBIENTAL. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA.** [...] 5. **No Direito Ambiental brasileiro, a inversão do ônus da prova é de ordem substantiva e ope legis, direta ou indireta (esta última se manifesta, p. ex., na derivação inevitável do princípio da precaução),** como também de cunho estritamente processual e ope iudicis (assim no caso de hipossuficiência da vítima, verossimilhança da alegação ou outras hipóteses inseridas nos poderes genéricos do juiz, emanção natural do seu ofício de condutor e administrador do processo). 6. **Como corolário do princípio in dubio pro natura, "Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento,** a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução" (REsp 972.902/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.9.2009), **técnica que sujeita aquele que supostamente gerou o dano ambiental a comprovar "que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva"** (REsp 1.060.753/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.12.2009). [...] (REsp 883.656/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/03/2010, DJe 28/02/2012).²⁸

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE USINA HIDRELÉTRICA. REDUÇÃO DA PRODUÇÃO PESQUEIRA. SÚMULA Nº 7/STJ. NÃO CABIMENTO. DISSÍDIO NOTÓRIO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANO INCONTESTE. NEXO CAUSAL. **PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA.** CABIMENTO. PRECEDENTES. [...] 4. **O princípio da precaução, aplicável à hipótese, pressupõe a inversão do ônus probatório, transferindo para a concessionária o encargo de provar que sua conduta não ensejou riscos para o meio ambiente** e, por consequência, aos pescadores da região. [...] (AgRg no AREsp 206.748/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 21/02/2013, DJe 27/02/2013).²⁹

²⁷ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800840619&dt_publicacao=18/05/2009>. Acesso em 13 nov. 2020.

²⁸ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601451399&dt_publicacao=28/02/2012>. Acesso em 13 nov. 2020.

²⁹ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201507675&dt_publicacao=27/02/2013>. Acesso em 13 nov. 2020.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS. ADIANTAMENTO DE DESPESAS PERICIAIS. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. ENCARGO DEVIDO À FAZENDA PÚBLICA. DISPOSITIVOS DO CPC. DESCABIMENTO. PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE. **INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.** [...] 3. Em ação ambiental, **impõe-se a inversão do ônus da prova, cabendo ao empreendedor, no caso concreto o próprio Estado, responder pelo potencial perigo que causa ao meio ambiente, em respeito ao princípio da precaução.** Precedentes. 4. Recurso especial não provido. (REsp 1237893/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/09/2013, DJe 01/10/2013).³⁰ (Grifos nossos).

É de se concluir, em vista das complexidades e incertezas relacionadas à exploração de atividades potencialmente degradantes do meio ambiente, que os princípios da precaução e prevenção constituem importantes instrumentos de efetivação da tutela ambiental, objetivando antes o impedimento do dano e, uma vez ocorrida a degradação, imputando ao empreendedor o ônus de provar que a atividade não deu causa à agressão ambiental, no escopo de assegurar a reparação do dano.

1.3. RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS AMBIENTAIS

Como se discorreu até aqui, a Constituição Federal assentou, em seu art. 225, *caput*, um bem jurídico autônomo, que difere dos bens públicos e privados tanto no que se refere à sua titularidade como disponibilidade.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, o bem jurídico ambiental, como se viu, cuida-se de um direito de natureza difusa, o que traduz-se na impossibilidade de identificação de seu titular vez que a titularidade, no caso, pertence a todos de forma não individualizada. É, ainda, um bem concernente às presentes e futuras gerações, e sua tutela não se trata de uma faculdade, mas de um dever que foi incumbido tanto ao Estado quanto à coletividade de maneira conjunta e indissolúvel.

Foram abordadas as características inerentes ao bem jurídico ambiental, partindo-se do que se entende por meio ambiente até a abrangência do dever de tutela ambiental. Cabe-nos, a partir deste ponto, trabalhar a responsabilidade civil ambiental.

³⁰ Disponível

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100265904&dt_publicacao=01/10/2013>. Acesso em 13 nov. 2020.

Partindo-se do entendimento de que a responsabilidade civil que intitulamos genérica pressupõe a ocorrência de um dano ligado por um nexo causal a uma conduta que pode ser praticada comissiva ou omissivamente, de que maneira tal fórmula se aplica à responsabilidade civil ambiental?

A resposta que se pretende construir neste capítulo demonstrará que, tal como ocorre com o bem jurídico ambiental, a responsabilidade civil ambiental é, de toda sorte, dotada de características próprias que por um lado a aproximam do instituto base e, por outro, a diferem consideravelmente do mesmo.

1.3.1. Pressupostos da responsabilidade civil por danos ambientais

Cumpre-nos compreender quais os pressupostos aferíveis para incidência da responsabilidade civil por danos ambientais.

Serão tratados, na sequência, o dano ambiental, a natureza da responsabilidade civil ambiental, se trata-se de responsabilidade objetiva ou subjetiva e qual o fundamento adotado para sua definição, e o nexo de causalidade frente aos danos ambientais.

1.3.1.1. O dano ambiental

Como se discorreu, embora hajam danos ressarcíveis e danos compensáveis, ainda não há um conceito jurídico de dano em nosso ordenamento jurídico. Por outro lado, entende-se o dano como uma lesão a um interesse juridicamente tutelado, ao modo que sua ocorrência é, em regra, pressuposto indispensável para aferição da responsabilidade civil.

O entendimento acerca do que é o dano, como foi colocado, varia de acordo não só com o tempo e momento histórico em que se busca conceituá-lo, mas também com os valores sociais que marcam a sociedade ao longo de sua construção. Dessa forma, a noção daquilo que compreendemos por dano está ligada intimamente à noção daquilo que concebemos como algo socialmente valoroso.

O dano ambiental, por sua vez, trata-se de modalidade de dano que apresenta traços peculiares que implicam em seu distanciamento em relação aos danos então tidos por

tradicionais, de modo que é necessário que se façam ajustes à teoria clássica da responsabilidade civil (Bahia, 2012, p. 101). Nesse sentido, as concepções clássicas do “dano” são reconfiguradas quando se está a tratar do dano ambiental (Leite, 1999, p. 89).

Considerado um fenômeno da sociedade contemporânea, então caracterizada como uma sociedade de risco, o dano ambiental impõe a necessidade de sua compreensão com vistas ao desenvolvimento de mecanismos voltados a sua tutela (Silva, 2004, p. 126-127).

Braga Netto (2019, p. 338) discorre que raramente o dano ambiental segue uma lógica linear, sendo frequentemente complexo e com causas dispersas no tempo, tratando-se de um verdadeiro desafio em comparação ao padrão convencional de dano.

Bahia (2012, p. 101) destaca também o caráter transindividual do dano ambiental, a incerteza quanto a sua produção e sua indivisibilidade, ressaltando ainda seu caráter extensivo no tempo e no espaço e sua ampla dispersão em relação às vítimas e causadores.

De toda sorte, a compreensão do dano ambiental igualmente reflete o conceito social do qual decorre. Como se viu, o próprio conceito de meio ambiente sofreu mutações ao longo do tempo, passando de *res nullius* a bem de uso comum do povo, cuja tutela nossa Constituição Federal atribuiu tanto ao Estado quanto à coletividade em vínculo indissolúvel.

O dano ambiental, na forma como o concebemos hoje, também é resultado da nossa sociedade e valores que a permeiam. Steigleder (2003, p. 168 e 172), nesse sentido, discorre que “dependendo dos interesses preferencialmente tutelados em determinada sociedade, o conceito de dano ambiental será mais ou menos amplo”, e observa, ainda, que diante da autonomia do bem jurídico ambiental referenciado pelo art. 225, *caput*, da Constituição Federal, como um macrobem imaterial e de titularidade difusa, o dano ambiental jurídico trata-se de dano provocado em prejuízo desse bem referenciado, consistindo dano autônomo em relação aos danos impostos a bens de particulares.

Leite (1999, p. 85) aduz que o dano ambiental, a princípio, é todo dano causador de lesão ao meio ambiente, comportando uma classificação *a posteriori*. No seu entendimento, constitui expressão ambivalente, designando tanto alterações nocivas ao meio quanto tratando dos efeitos de tais alterações diretamente na saúde das pessoas e em seus interesses particulares. Nas palavras do autor:

Dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados 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 (ibidem).

A Lei n. 6.938, de 1981³¹, faz uma diferenciação entre poluição e degradação da qualidade ambiental. Dispõe, em seu art. 3º, inciso II, que por degradação da qualidade ambiental entende-se a alteração adversa das características do meio ambiente. No que se refere à poluição³², esta vem tratada no inciso III, considerando-a a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indireta: (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) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos [Brasil (1981)].

Steigleder (2003, p. 173-174) preocupa-se em ressaltar que há, na doutrina, diferentes concepções do dano ambiental que estão fundamentadas na abrangência do bem jurídico tutelado. Explica a autora que entende-se pela existência de danos ambientais ecológicos puros e danos ambientais *lato sensu*. Os primeiros tratam do patrimônio natural, referindo-se a seus elementos bióticos e abióticos, excluindo, por consequência, o meio artificial e o patrimônio cultural, aos quais caberia tutela jurídica diferenciada por não se confundirem com os bens jurídicos entendidos como ecológicos puros. No seio dos danos ambientais *lato sensu* não se afere a limitação dos danos puramente ecológicos, parte-se, diferentemente, de um conceito amplo e unitário de dano ambiental, incluindo-se aí o patrimônio cultural.

O entendimento de Mirra (2019, p. 49), por sua vez, é pela amplitude do dano ambiental. O autor assevera que tal modalidade de dano consiste na lesão causada ao meio ambiente abrangendo seus elementos naturais, artificiais e culturais, sem exclusão. Que sob a luz do art. 225, *caput*, da Constituição Federal, estabelecendo que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo, incorpóreo, imaterial e indivisível, o dano ambiental implica numa violação ao direito difuso decorrente deste bem, notadamente o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, os danos ambientais embora percebidos mais facilmente a partir da visualização da agressão aos elementos naturais, artificiais e culturais

³¹ Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

³² Fiorillo (2013, p. 64) salienta que o rol trazido pelo art. 3º da Lei n. 6.938, 1981 é exemplificativo. Havendo uma atividade poluente não elencada nas hipóteses legais, é possível utilizar o conceito de degradação ambiental para imputação do dever de reparar o dano ambiental causado, bastando que exista uma atividade direta ou indireta que cause alteração adversa da qualidade do meio ambiente.

do meio ambiente, não se limitam a isto, pois influem também nas relações de interdependência com o meio e no equilíbrio ecológico. Nas palavras do autor:

Implica, assim, o dano ambiental, a agressão ao meio ambiente, entendido como 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 (art. 3º, I, da Lei n. 6.938/1981), bem incorpóreo e imaterial unitária e globalmente considerado. Também, a diminuição, subtração ou destruição dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos – os solos, as águas, o ar, as espécies da fauna e da flora e seus exemplares, os recursos genéticos, os ecossistemas, os processos ecológicos, as paisagens e os bens e valores culturais – que integram o meio ambiente global, bem coletivo indivisível, cuja preservação é assegurada como direito de todos indistintamente.

Nesses termos, é importante observar que os danos ao meio ambiente se manifestam normalmente, em um primeiro plano, que se poderia dizer mais ostensivo e perceptível, nas agressões aos bens ambientais corpóreos e incorpóreos, como se dá com as poluições das águas continentais e oceânicas, do ar e dos solos; com a destruição da fauna e da flora; com a erosão e suas consequências sobre os solos, a vegetação, a fauna nele enfeudada e os cursos d'água; com a degradação de ecossistemas terrestres e aquáticos e dos processos ecológicos a eles relacionados; com a destruição de bens e valores integrantes do patrimônio histórico, artístico, estético, arquitetônico e paisagístico; e com os atentados a praças e espaços de lazer e à ordem urbanística em geral.

Contudo, embora se manifeste a partir de atentados a esses bens e seus elementos, o dano ambiental é mais amplo e vai além deles para atingir o conjunto de relações e interdependências que permite e condiciona a vida, ou, se se preferir, o equilíbrio ecológico e ambiental, como bem incorpóreo global (ibidem).

Dessa forma, é de se perceber que as consequências dos danos ambientais não se limitam àquelas percebidas imediatamente à ocorrência do dano. Seus efeitos se prolongam no tempo haja vista a causação do desequilíbrio ecológico.

Leite (1999, p. 95) explica que a definição jurídica de dano ambiental é de grande relevância pois influi diretamente na determinação da reparação que será necessária. Aduz que a partir da análise da lei brasileira é de se concluir que dano ambiental é compreendido como toda lesão intolerável causada por todo tipo de ação humana em detrimento do meio ambiente, seja considerado diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, ou indiretamente, em relação a terceiros em vista de interesses próprios e individualizáveis (microbem) que refletem no macrobem ambiental.

Silva (2004, p. 141) ressalta que é imprescindível, na formulação de um conceito jurídico para definição do dano ambiental, considerar e enfrentar essa diversidade de aspectos, fatores, elementos e variáveis que tornam tão complexa a sua compreensão.

Os danos ambientais são fatos que implicam em prejuízos para toda a coletividade e de forma independente de prejuízos patrimoniais eventualmente aferidos de modo reflexo a um

particular. Destaca-se, outrossim, que por outro lado também não se deve entender o dano ambiental como uma simples infração ou ilícito ambiental, isto porque não se descarta a possibilidade de ocorrerem danos ambientais mesmo quando observadas as normas jurídicas e regulamentos determinados. Cita-se, em exemplo, os casos de poluição decorrente de eventos sinérgicos: quando da combinação de elementos que, a princípio e de forma isolada, seriam inofensivos ao meio mas que, após combinados entre si, acabam por gerar substâncias poluentes. No exemplo, não haveria que se falar em ilícito ambiental no primeiro momento, mas o resultado poluente se sucederia e somente por meio da compreensão da amplitude do dano ambiental é que se poderá perseguir sua reparação (ibidem, p. 142).

Em complemento, Steigleder (2003, p. 188) destaca a importância de se compreender quais são os limites de tolerância que necessitam ser observados quando da determinação do dano ambiental reparável. Estando a emissão de poluentes de acordo com as normas ambientais e contando com a licença de operação, é de se entender, num primeiro momento, que não haverá dano ambiental a ser reparado. Contudo, é certo que no direito brasileiro a licitude da atividade exercida não implica na exclusão da responsabilidade civil, isto se sucede porque, mesmo quando atendidas as limitações de tolerância para emissão de determinado poluente, a superveniência de um dano ambiental ensejará o dever de reparação independentemente da licitude da atividade. O que nos interessa, portanto, é o dano ambiental ocorrido e a sua reversão.

Nesse sentido, a característica mais marcante do dano ambiental trata, justamente, da abrangência de sua definição e aplicabilidade prática, motivos pelos quais é preciso compreendê-lo e considerá-lo em sua plenitude (Silva, 2004, p. 143).

1.3.1.2. Adoção da responsabilidade civil objetiva em matéria de danos ambientais e a teoria do risco integral como seu fundamento no ordenamento jurídico brasileiro

Leite (1999, p. 43) defende que não há que se falar em Estado Democrático de Direito se em face daquele que ameaça ou lesa o meio ambiente não for aplicada uma sanção. Aduz que os princípios da precaução e prevenção, embora forneçam subsídios relevantes na construção de um Estado mais justo sob a ótica ambiental, não se bastam isoladamente, sendo preciso que os responsáveis por danos ambientais respondam por tê-los dado causa.

Fiorillo (2013, p. 68) entende o mesmo. Discorre que o Estado tem um papel de peso na efetiva prevenção do dano ambiental por meio da punição correta do poluidor, o que passa a ser um desestimulante à prática de agressões ao meio ambiente, ao passo que incentivos fiscais para atividades que atuem em parceria com o meio ambiente, bem como concessões de benefícios aquelas que utilizem tecnologias limpas, são mecanismos positivos a serem explorados. A aplicação de leis mais severas, com imposição de multas e sanções mais relevantes, de igual maneira serviriam de desestímulo às agressões. As penalidades precisam considerar os benefícios aferidos da atividade poluidora assim como os lucros obtidos à custa da degradação ambiental, de maneira que o balanceamento entre a atividade e a penalização descompense economicamente a exploração e, assim, desestímule a prática agressiva.

No que se refere às sanções, em sua concepção genérica, a responsabilidade pode implicar em três espécies: (1) sanção penal, (2) sanção administrativa e (3) sanção civil. Quando se trata do meio ambiente, de igual sorte as infrações sujeitam-se a tal fórmula, podendo o infrator ser sancionado no âmbito das três esferas. O art. 225, § 3º, da Constituição Federal reforçou esse entendimento ao postular que “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” (Brasil [1988]). Por não se tratar de um sistema excludente, a inobservância de uma obrigação ou de um dever, mesmo que decorrentes de um mesmo fato ou ato, poderá implicar na cumulação de responsabilidade em todas as três espécies de sanções previstas no ordenamento jurídico (Leite, 1999, p. 104-105).

O instituto da responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, associado aos instrumentos jurídico-administrativos e à responsabilidade penal ambiental, assim, têm importante missão no cenário do princípio da responsabilização. Esta trílice responsabilização deve ser articulada conjuntamente, coerentemente e sistematicamente, em verdadeiro sistema múltiplo de imputação ao degradador ambiental (ibidem, p. 52).

No que se refere à natureza da responsabilidade civil pelo dano ambiental no direito brasileiro, tem-se que é objetiva, prevista no art. 14, §1.º, da Lei n.º 6.938, de 1981 e recepcionada pelo art. 225, §§ 2º e 3º da Constituição Federal (Steigleder, 2003, p. 243).

O fundamento da objetividade na matéria reside no risco da atividade desenvolvida pelo agente, cabendo a este a obrigação de tomar medidas preventivas em relação aos riscos e

internalizá-los em seu processo produtivo, o que decorre dos princípios da prevenção e do poluidor-pagador³³ (ibidem).

A adoção do regime da responsabilidade objetiva, diz Fiorillo (2013, p. 61) “implica a impossibilidade de alteração desse regime jurídico da responsabilidade civil, em matéria ambiental, por qualquer lei infraconstitucional”.

Nosso ordenamento jurídico, portanto, no que tange à responsabilidade civil ambiental, dispensou a comprovação da culpa do agente, adotando a teoria da responsabilidade civil objetiva e estabelecendo como seus pressupostos a prática de conduta (acerca da qual não se apura a culpa), o dano ambiental e o nexo causal entre a conduta e o resultado lesivo ao meio ambiente (Bahia, 2012, p. 98).

Com a dispensa do elemento subjetivo, a obrigação de reparar desvinculou-se da ideia de ato ilícito e do grau de culposidade do ofensor. O dano provocado entrou em foco ao lado da vítima demonstrando maior conscientização acerca da posição desfavorável da vítima em relação ao dano e da emergência do risco como novo elemento de imputação (ibidem, p. 96).

Desta forma, é majoritário na doutrina brasileira o entendimento de que a discussão acerca da licitude ou ilicitude da conduta não apresenta qualquer relevância para a incidência da responsabilidade civil ambiental, haja vista que o dano ambiental sempre deverá ser ressarcido por quem o deu causa, qualquer que seja o caráter da conduta que lhe antecedeu (ibidem, p. 100).

Leite (1999, p 117-118) explica que a industrialização e a crise ambiental associadas fizeram surgir a necessidade de conferir maior proteção à vítima do dano, relativizando-se o elemento subjetivo da conduta, o que se estendeu também para campo da responsabilidade

³³Este princípio não traz, como pode parecer num primeiro momento, um permissivo para se poluir mediante pagamento. Não se trata de permitir que empreendedor, na exploração da atividade, cause poluição ao meio ambiente mediante um pagamento. O princípio do poluidor-pagador não autoriza que se contorne a obrigação de reparação do dano, tampouco estabelece uma liceidade para o ato poluidor. Seu conteúdo é, em verdade, bastante distinto. Identifica-se no princípio do poluidor-pagador duas esferas de alcance: uma que busca evitar a ocorrência de danos ambientais, o que traduz o caráter preventivo do princípio; e outra que visa a reparação do dano ocorrido, o que traduz seu caráter repressivo. Desse modo, primeiro se impõe ao poluidor a obrigação de arcar com as despesas inerentes ao dever de prevenção dos danos ao meio ambiente que possam decorrer da atividade explorada e, segundo, no que se refere ao caráter repressivo do princípio, uma vez ocorrendo danos ao meio ambiente em decorrência da atividade desenvolvida, o poluidor será responsável pela reparação ambiental. Observe-se que na esfera repressiva do princípio do poluidor-pagador incide a responsabilidade civil, mas a indenização decorrente da poluição causada de maneira alguma possui natureza de pena e tampouco sujeita-se à infração administrativa, portanto, não exclui a cumulatividade destas últimas.”Com isso, é correto afirmar que o princípio do poluidor-pagador determina a incidência e aplicação de alguns aspectos do regime jurídico da responsabilidade civil aos danos ambientais: a) a responsabilidade civil objetiva; b) prioridade da reparação específica do dano ambiental; e c) solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente” (Fiorillo, 2013, p. 59-60).

civil por danos ao meio ambiente devido a emergência de atividades danosas e a crescente dificuldade na constatação dos danos ambientais. Na fórmula da responsabilidade objetiva, o mero desenvolvimento da atividade, ainda que lícita e regular, poderá gerar a responsabilização devido ao risco criado pelo agente. De acordo com o autor, entendem-se por riscos criados

aqueles produzidos por atividades e bens dos agentes que multiplicam, aumentam ou potencializam um dano ambiental. O risco criado tem lugar quando uma pessoa faz uso de mecanismos, instrumentos ou de meios que aumentam o perigo de dano. Nestas hipóteses, as pessoas que causaram dano, respondem pela lesão praticada, devido à criação de risco ou perigo, e não pela culpa (ibidem, p. 119).

A doutrina se debruça sobre o debate acerca dos limites e possibilidades de assunção dos riscos pelo empreendedor. Por um lado vislumbra-se a teoria do risco integral, pela qual todo e qualquer risco de dano que se relacione com a atividade explorada deverá ser internalizado pelo empreender no processo produtivo, cabendo-lhe, de toda forma, reparar o dano eventualmente ocorrido e conectado à atividade. E, de outro lado, a teoria do risco criado, a qual está a defender que dentre os fatores de risco existentes, para fins de se impor a responsabilização do agente, considerar-se-á apto para desencadear as lesões somente aquele que apresentar o maior grau de periculosidade (Steigleder, 2003, p. 246), desse modo, uma vez que sejam “identificadas a causa ou concausas aptas a ensejar o dano, cada qual responde na proporção exata em que contribuíram para a criação dos riscos, dos quais se materializou a lesão” (Silva, 2004, p. 213).

Foi a teoria do risco integral que legitimou a responsabilidade objetiva ambiental. Dessa forma, a obrigação de reparação do dano causado, mesmo que de forma involuntária, será imputada ao agente pela mera existência da atividade da qual decorreu o evento danoso. No caso, é de pouca relevância verificar como ou por que se sucedeu o dano, bastando que esteja relacionado à atividade lesiva, priorizando-se a indenização. É um posicionamento que não admite excludentes de responsabilidade, a exemplo do caso fortuito, força maior, fato de terceiro ou da vítima, pois são entendidos tais acontecimentos como "condições" do próprio evento danoso (Steigleder, 2003, p. 246-247).

A adoção da teoria do risco integral se justifica no dever de proteção do meio ambiente estabelecido pelo art. 225, *caput*, da Constituição Federal, com “a instituição de uma verdadeira obrigação de incolumidade sobre os bens ambientais” (ibidem, p. 247). Ao mesmo tempo, o § 1º do art. 14, da Lei n. 6.938, de 1981, “faz incidir o regime de responsabilização a

qualquer atividade que gere dano ambiental, e não somente às perigosas, como ocorre no art. 927, parágrafo único, do Código Civil” (ibidem).

Percebe-se, então, que o risco da atividade justifica a responsabilidade objetiva em matéria ambiental. Bahia (2012, p. 99) trata pontualmente da questão:

No caso do Brasil, pode-se dizer que o país optou por um sistema abrangente de responsabilidade civil ambiental que, dentre outros méritos, não difere as atividades perigosas das demais e, por isso, faz prevalecer o risco evidenciado pela própria existência do dano sobre a periculosidade inerente da atividade ou substância considerada em si. De fato, **para haver a incidência da responsabilidade civil ambiental, exige-se apenas que o dano ambiental decorra de atividade que, direta ou indiretamente, afete o meio ambiente.**

Essa conclusão pode ser evidenciada pela leitura do art. 3º, inc. IV da Lei 6.938/1981, que conceitua poluidor como “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”, **alcançando todos aqueles que, por meio de suas atividades, não importando a qualificação da atividade como perigosa ou não, produzam dano ambiental.**

(Grifo nosso).

Steigleder (2003, p. 250) pontua que “não é a periculosidade da atividade que justifica o regime especial de responsabilização civil, mas as peculiaridades do dano ambiental e o seu âmbito de proteção”, que a responsabilidade pelo risco, portanto, é de ser aplicada quer pelos danos gerados por atividades perigosas como por aqueles decorrentes de uma atividade profissional qualquer. A premissa, no ponto, é de que o exercício de uma atividade econômica impõe ao empreendedor o dever de arcar com todos os custos inerentes à prevenção e reparação dos danos ambientais. A autora relembra que “as externalidades negativas não são geradas apenas por atividades perigosas, constituindo característica da sociedade de riscos contemporânea” (ibidem) sendo necessário um sistema eficaz de responsabilização com vistas a evitar a socialização dos riscos.

Embora a adoção da teoria do risco integral encontre respaldo na Constituição Federal e na Lei de política nacional do meio ambiente, permanece a oposição feita pela teoria do risco criado, cujo principal diferencial reside na admissão de excludentes de responsabilidade civil, de modo que admite a existência de circunstâncias capazes de romper com o nexos causal entre a exploração da atividade e o dano ambiental, constituindo-se, por si mesmas, as causas do evento danoso (ibidem, p. 248).

A discussão acerca da aplicabilidade da teoria do risco integral na esfera civil ambiental, por sua vez, foi pacificada pelo Superior Tribunal de Justiça. O Tribunal, em

análise de recurso repetitivo³⁴ tratado no Recurso Especial n. 1.354.536³⁵, originário do Estado do Sergipe, que cuida de ação indenizatória por danos morais e materiais, movida por pescadores devido a acidente ambiental que resultou na poluição do Rio Sergipe em razão do vazamento de cerca de 43 mil litros de amônia, julgado em 26 de março de 2014, sob relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, firmou a tese de que

A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludente de responsabilidade civil para afastar a sua obrigação de indenizar (Brasil [2014]).

O acórdão restou assim ementado:

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. **DANOS DECORRENTES DE VAZAMENTO DE AMÔNIA NO RIO SERGIPE**. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO EM OUTUBRO DE 2008. 1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) para demonstração da legitimidade para vindicar indenização por dano ambiental que resultou na redução da pesca na área atingida, o registro de pescador profissional e a habilitação ao benefício do seguro-desemprego, durante o período de defeso, somados a outros elementos de prova que permitam o convencimento do magistrado acerca do exercício dessa atividade, são idôneos à sua comprovação; b) **a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar a sua obrigação de indenizar;** [...] 2. Recursos especiais não providos. (REsp 1354536/SE, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 26/03/2014, DJe 05/05/2014).

O acórdão afirma, explicitamente, que a responsabilidade ambiental é objetiva e fundada na teoria do risco integral, No que tange ao nexo de causalidade, assevera cuidar-se de fator aglutinante, de modo que risco se integra à atividade, tal que os danos que lhe digam respeito estarão necessariamente vinculados a ela, colocando-se o empreendedor, portanto, na posição de garantidor da preservação do meio ambiente, ao passo que não se aplicam, na hipótese, excludentes de responsabilidade.

³⁴ Tema 681. Disponível em

<https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=681&cod_tema_final=681>. Acesso em 13 nov. 2020.

³⁵ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201202466478&dt_publicacao=05/05/2014>. Acesso em 13 nov. 2020.

De igual maneira decidiu o Superior Tribunal de Justiça no julgamento do recurso repetitivo³⁶ tratado no Recurso Especial n. 1.374.284³⁷, originário do Estado de Minas Gerais, também de relatoria do Ministro Sr. Luis Felipe Salomão, assim ementado:

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DO ROMPIMENTO DE BARRAGEM. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO, EM JANEIRO DE 2007, NOS MUNICÍPIOS DE MIRAÍ E MURIAÉ, ESTADO DE MINAS GERAIS. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. NEXO DE CAUSALIDADE.

O caso apreciou o rompimento de uma barragem no Município de Miraí, em Minas Gerais, em janeiro de 2007, que levou ao vazamento de cerca de 2 bilhões de litros de resíduos de lama tóxica (bauxita), material que atingiu quilômetros de extensão e se espalhou por cidades dos Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais.

Do informativo n. 545³⁸, segunda seção, que menciona o julgado em comento, se extrai o seguinte enxerto:

Com efeito, em relação **aos danos ambientais, incide a teoria do risco integral, advindo daí o caráter objetivo da responsabilidade**, com expressa previsão constitucional (art. 225, § 3º, da CF) e legal (art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981), sendo, por conseguinte, descabida a alegação de excludentes de responsabilidade, bastando, para tanto, a ocorrência de resultado prejudicial ao homem e ao ambiente advinda de uma ação ou omissão do responsável (EDcl no REsp 1.346.430-PR, Quarta Turma, DJe 14/2/2013). (Brasil [2014]).
(Grifo nosso).

Desse modo, embora haja entendimento doutrinário a defender a aplicação da teoria do risco criado na matéria, deve-se ter em mente que o entendimento que prevalece nos tribunais superiores é de que em se tratando de responsabilidade civil ambiental aplica-se a teoria do risco integral como fundamento para a responsabilidade civil objetiva.

³⁶ Tema n 707. Disponível em

<https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&sg_classe=REsp&num_processo_classe=1374284>. Acesso em 13 nov. 2020.

³⁷ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201082657&dt_publicacao=05/09/2014>. Acesso em 12 nov. 2020.

³⁸ Disponível em

<<https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=@COD=%270545%27>>. Acesso em 11 nov. 2020.

1.3.1.3. O nexa de causalidade na responsabilidade civil ambiental

Embora o posicionamento em sentido contrário, é prevalente a teoria do risco integral da atividade como fundamento para atribuição da responsabilidade objetiva em matéria de Direito Ambiental, de modo que é irrelevante verificar se a conduta foi omissiva ou comissiva, lícita ou ilícita, bastando que esteja ligada à atividade. Tal ligação, por sua vez, remete-nos a outro pressuposto da responsabilidade civil genérica, qual seja, o nexa causal.

Verificou-se que em matéria de responsabilidade civil o nexa de causalidade consiste no liame natural e jurídico existente entre a conduta do agente e o dano decorrente dela, sendo em regra necessária a verificação de uma causalidade adequada entre tais elementos (conduta e dano), ou seja, uma relação de causa e efeito direito.

É justamente em tal pressuposto onde se encontram as mais emblemáticas dificuldades quando se trata da responsabilização civil pelo dano ambiental. Isto se sucede pois o dano ambiental pode resultar de inúmeras causas, concorrentes, simultâneas e sucessivas, raramente decorrendo de apenas uma fonte (Steigleder, 2003, p. 244-245). Nesse sentido, Bahia (2012, p. 101) discorre que muito embora o conceito de nexa causal seja de fácil compreensão, “há grandes dificuldades, sobretudo diante da complexidade do dano ambiental, de se identificar as causas do evento lesivo e de se comprovar o liame causal”.

Benjamin (1998, p. 45) elenca duas questões a se considerar quando se trata de causalidade em matéria de danos ambientais:

(1) As dificuldades na determinação da fonte poluidora entre as tantas possíveis fontes de poluição da mesma substância. Aqui cuida-se da comprovação da relação causal entre fonte e dano (= identificação, entre os vários possíveis agentes, daquele cuja ação ou omissão está em conexão com o dano). O fato de muitas dessas substâncias não serem sequer visíveis ou perceptíveis pelos sentidos comuns, o caráter sorrateiro e inconsciente da exposição e o longo período de latência, tudo contribui para que a identificação do autor seja um objetivo remoto, nem sempre podendo o autor afirmar, com certeza, onde e quando a exposição ocorreu.

(2) Dificuldade de determinação da origem do dano ambiental ou dos males que a vítima apresenta. Raramente só um agente tóxico é a única fonte de um determinado dano ambiental ou doença. Neste segundo estágio, o que se quer saber é se aquela substância ou atividade particular, previamente identificada, foi mesmo a causa efetiva do prejuízo: é a verificação do 'nexa causal entre substância perigosa ou tóxica e dano' (= identificação do *modus operandi* da causação do dano pela conduta do agente).

Frente às teorias do risco integral e do risco criado, o nexo causal ganha contornos ainda mais complexos haja vista que na primeira não se admitem excludentes de causalidade e, na segunda, por outro lado, admitem-se tais excludentes, o que teria o condão de desobrigar o empreendedor da reparação ambiental.

Enquanto a teoria do risco integral supõe que em havendo mais de uma causa provável do dano todas serão reputadas eficientes para produzi-lo, postulando pela equivalência das condições, a teoria do risco criado se vale da causalidade adequada, preocupando-se em identificar aquela causa, dentre todas as outras, com maior probabilidade de ter criado o risco socialmente inaceitável do qual se concretizou o resultado danoso. No primeiro caso, substitui-se “o liame entre uma atividade adequada e o seu resultado lesivo pelo liame entre a existência de riscos inerentes a determinada atividade e o dano ambiental, fundado em juízos de probabilidade”, basta que o dano esteja vinculado a existência do risco, pois este (o risco) é então compreendido como a causa do dano. Todos os riscos abrangidos pela atividade, desta forma, “deverão ser internalizados no processo produtivo e, se o dano ocorrer, haverá uma presunção de causalidade entre tais riscos e o dano” (Steigleder, 2003, p. 250-252).

Ademais, há situações em que a determinação da causa não bastará para a responsabilização do autor do dano devido a impossibilidade de sua identificação. Ao exemplo dos buracos na camada de ozônio, é de conhecimento que decorrem do uso de clorofluorcarbonetos, contudo, não há como se imputar a responsabilidade a pessoas determinadas (ibidem, p. 256).

Percebe-se que concepção do nexo causal na forma como postulado pela responsabilidade civil genérica não é suficiente na seara da responsabilidade civil ambiental, pois entendê-lo apenas como o liame naturalístico entre um comportamento e um dano não atende aos fins de tutela e proteção do meio ambiente haja vista nem sempre ser possível estabelecer naturalisticamente qual a causa³⁹ determinante do evento danoso.

É fato também que a incerteza científica permeia as relações entre as atividades humanas e as ameaças ao meio ambiente, a percepção de tanto é um exercício a ser incorporado pelo Direito com vistas ao desenvolvimento de recursos hábeis para lidar com a complexidade ambiental (Bahia, 2012, p. 213).

³⁹ Bahia (2012, p. 209) explica que a causa é a condição que, destacada ou não das demais, é considerada como determinante para a produção do resultado.

Desta forma, o nexu causal, enquanto liame naturalístico trata de um processo “de investigação da origem de determinados efeitos e de suas inter-relações”, agora, enquanto liame jurídico, adquire características particulares, “tendo como base uma norma jurídica dotada de um juízo de valor, que servirá como parâmetro para mensurar juridicamente esse encadeamento de eventos (ibidem).

No ensinamento de Bahia:

Pode-se dizer, assim, que o Direito promove verdadeira correção da causalidade naturalística, pois, apesar de conservar, muitas vezes, o critério científico-natural de causa como ponto de partida para a averiguação do nexu de causalidade, restringe ou altera este parâmetro por conta das valorações jurídicas em jogo, de modo que é plenamente possível haver causalidade naturalística sem a correspondente imputação jurídica e vice-versa.

[...]

O reconhecimento de que as duas dimensões da causalidade não são necessariamente coincidentes, de que a causalidade jurídica orienta-se por finalidades definidas pela norma e de que, conseqüentemente, a ausência de certeza causal no plano naturalístico nem sempre deve corresponder à ausência de imputação jurídica da responsabilidade também é essencial para que os problemas relacionados à causalidade ambiental sejam adequadamente equacionados (ibidem, p. 214).

A adoção do risco como causa do dano, como postulado pela teoria do risco integral, em detrimento da causalidade adequada defendida pela teoria do risco criado, atenua a concepção primária que abordamos acerca do nexu de causalidade, conferindo-lhe contornos peculiares e mais adequados ao tratamento jurídico dos danos ambientais.

Braga Netto (2019, p. 339) diz ser possível afirmar que cada vez menos o nexu de causalidade é tido como pressuposto imprescindível da responsabilidade civil, resultando na mudança dos paradigmas inerentes ao instituto em sua concepção clássica. Aduz ser possível, em certos casos, flexibilizar-se o nexu causal, em especial na esfera do Direito Ambiental, com o escopo de priorizar a proteção do meio ambiente.

Deve-se destacar, no ponto, que a atenuação do nexu de causalidade, em matéria de responsabilidade civil ambiental, não pressupõe a sua subtração. O Superior Tribunal de Justiça, nesse sentido, já firmou o entendimento de que a aplicação da responsabilidade objetiva no tratamento dos danos ambientais não dispensa a demonstração do nexu de causalidade entre a conduta e o resultado danoso. Colhe-se, de sua jurisprudência:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS. PESCA PREDATÓRIA DE ARRASTO DENTRO DAS TRÊS MILHAS MARÍTIMAS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA INDEPENDENTE DE CULPA. IMPRESCINDÍVEL, ENTRETANTO, A DEMONSTRAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE. FUNDAMENTOS INSUFICIENTES PARA A REFORMA DA

DECISÃO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. **A jurisprudência desta Corte Superior firmou-se no sentido de que, apesar da responsabilidade por dano ambiental ser objetiva, deve ser demonstrado o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado.** Precedentes. [...]. (AgRg no REsp 1210071/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/05/2015, DJe 13/05/2015).⁴⁰

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO (ART. 544 DO CPC/73) - AÇÃO CONDENATÓRIA - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE DEU PARCIAL PROVIMENTO AO RECLAMO, AFASTANDO A CONDENAÇÃO DA PARTE RÉ. IRRESIGNAÇÃO DO AUTOR. 1. **É assente na jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que, não obstante seja objetiva a responsabilidade civil do poluidor-pagador, em razão de danos ambientais causados pela exploração de atividade comercial, a configuração do dever de indenizar demanda a prova do dano e do nexo causal.** Precedentes. [...] (STJ - AgInt no AREsp 663184/TO2015/0034192-1, Relator: Ministro MARCO BUZZI (1149), Data do Julgamento: 15/05/2018, Data da Publicação: 25/05/2018, T4 - QUARTA TURMA).⁴¹

AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ACIDENTE AMBIENTAL. EXPLOÇÃO DO NAVIO VICUÑA. PROIBIÇÃO DE PESCA. NEXO CAUSAL. 1. **As empresas adquirentes da carga transportada pelo navio Vicuña no momento de sua explosão, no Porto de Paranaguá/PR, em 15/11/2004, não respondem pela reparação dos danos alegadamente suportados por pescadores da região atingida, haja vista a ausência de nexo causal a ligar tais prejuízos (decorrentes da proibição temporária da pesca) à conduta por elas perpetrada (mera aquisição pretérita do metanol transportado, o qual evaporou logo após o acidente, não sendo a causa da poluição ambiental).** Precedente firmado sob a sistemática dos recursos repetitivos, REsp. 1.602.106). 2. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp 884.867/PR, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 22/05/2018, DJe 01/06/2018).⁴² (Grifos nossos).

Ou seja, ainda que a adoção da teoria do risco integral consigne que todas as causas ligadas à atividade contribuem efetivamente para a ocorrência do dano, sendo irrelevante a demonstração da licitude ou ilicitude da conduta, dispensando-se a aferição da culpa ou dolo do agente degradador, permitindo-se, assim, levar a efeito o tratamento jurídico mais adequado e, diga-se, próprio dos danos ambientais, não se pode, por outro lado, entender pela desnecessidade de se demonstrar o liame causal entre o evento danoso e a atividade.

⁴⁰ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001519974&dt_publicacao=13/05/2015>. Acesso em 13 nov. 2020.

⁴¹ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201500341921&dt_publicacao=25/05/2018>. Acesso em 13 nov. 2020.

⁴² Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201600690692&dt_publicacao=01/06/2018>. Acesso em 13 nov. 2020.

2. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO

Neste segundo capítulo procuramos estabelecer os contornos da responsabilidade civil do Estado no Direito Brasileiro, abordando questões doutrinárias e jurisprudenciais no escopo de tratar as principais particularidades atinentes à matéria.

Num primeiro momento, cumpre-nos destacar que dentre os muitos poderes-deveres do Estado acha-se o de tutela do meio ambiente, postulado por nossa Constituição Federal. Sabe-se que ao Estado não basta adotar uma postura de não agressão face aos direitos fundamentais, devendo, outrossim, agir de forma (pró)ativa na proteção e prevenção de tais direitos. Dessa forma, em sendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito difuso e fundamental, e achando o Estado obrigado a defendê-lo e assegurá-lo tanto para as presentes quanto futuras gerações, é de se concluir, como se pretende demonstrar neste estudo, que a falta com tal dever é fundamento para responsabilização do Poder Público por danos ambientais, ainda que causados por particulares.

Trabalharemos, de início, a responsabilidade civil do Estado a partir de seu ponto de concepção, ou seja, dos fundamentos que embasam a responsabilidade do Poder Público em decorrência de danos em geral causados pela atividade estatal. Após, trataremos dos moldes subjetivo e objetivo de tal responsabilidade, abordando qual(ais) teoria(s) lhe(s) confere(m) sustentação no sistema jurídico brasileiro para, ao fim, tratarmos da responsabilidade civil ambiental do Estado por omissão ao dever de tutela do bem ambiental, utilizando-nos de dois casos concretos julgados pelo Superior Tribunal de Justiça no intuito de estabelecermos os pressupostos específicos de aferição, bem como a natureza da obrigação no que se refere à solidariedade e execução do(s) (co)obrigados à reparação civil do dano ambiental.

2.1. O Estado e o poder-dever de tutela do meio ambiente

Falar em meio ambiente ecologicamente equilibrado nos leva a uma série de questões. As primeiras, já tratadas neste trabalho, referem-se às noções de bem ambiental e titularidade. O bem ambiental é de ser compreendido em sentido amplo, incluindo-se o patrimônio natural, artificial e cultural, a titularidade desse bem, por sua vez, é difusa, sendo impossível

determinar seus sujeitos de direito vez que toda a coletividade - e também as futuras gerações, como bem diz a Constituição Federal - é que o arremata. O Estado e a sociedade estão incumbidos da tutela do bem ambiental, decorrendo daí uma série de deveres.

De acordo com Leite (1999, p. 7-16), o avanço tecnológico e industrial levou à tomada de consciência acerca da crise ambiental. A nova configuração da sociedade, marcada por desigualdades sociais e degradação ambiental, suscita uma mudança na configuração do Estado para um Estado de direito do ambiente, fundado em preceitos tais como a equidade intergeracional, e pautado em uma visão menos antropocentrista, propondo-se mudanças na forma de desenvolvimento econômico por meio de uma reformulação que observe o uso racional e solidário do meio ambiente.

A sociedade de hoje, como observa Braga Netto (2019, p. 350), não se satisfaz com a perda irreversível de riquezas ambientais em troca de meras indenizações pecuniárias. Ademais, entendemos que nunca é cedo lembrar que a indenização do dano ambiental, em pecúnia, está longe de ser preferível à recomposição do dano com o restabelecimento das condições ambientais degradadas e, antes ainda de se pensar em uma restauração ambiental, cabe-nos priorizar o impedimento do dano, pois o retorno ao *status quo ante* a perpetuação da degradação é quase uma ficção quando tratamos de danos ambientais, haja vista que as alterações do equilíbrio ecológico raramente podem ser desfeitas em sua totalidade.

A Constituição Federal, por seu art. 225, *caput*, trouxe uma disposição que demonstrou “um salto de Estado tradicional de direito para um Estado atento às necessidades de preservar o meio ambiente para as gerações futuras, como direito e dever de todos”, cabendo ao Estado, sem espaço para discussão, entre tantas outras funções, proteger e defender o meio ambiente, além de promover a educação ambiental e criar espaços de proteção, a exemplo das Unidades de Conservação (Leite, p. 18 e 21).

Nos deparamos, assim, com uma constante ampliação das tarefas e funções estatais, de modo que ao Estado cabe fundamentar suas ações e omissões em observação aos preceitos constitucionais, em especial seus valores humanistas. Isto traz implicações diretas na responsabilidade civil do Estado. O princípio da proteção lhe confere novos contornos, de modo que a função preventiva da responsabilidade cuida-se agora de um dever de agir atribuído ao Estado (Braga Netto, 2019, p. 89).

Uma vez que o Estado está obrigado a fundamentar suas ações e omissões, lhe caberá não apenas se abster de agredir direitos fundamentais, mas também impedir a ocorrência de

agressões oriundas de outros atores sociais. Dessa forma, o dever do Estado de proteger, de maneira ativa e preventivamente, os direitos fundamentais contra ameaças e agressões não se cumpre mediante a adoção de simples postura de abstenção, de não interferência estatal. O que se requer, atualmente, é que o Estado adote uma postura ativa, voltada à defesa e proteção dos direitos (ibidem, p. 90).

Chamamos de função negativa aquela referente ao dever de não agressão dos direitos fundamentais por parte do Estado, também denominada função “clássica”. Associada a tal dever de não infringência, há uma outra dimensão, dita positiva dos direitos fundamentais, o que significa que o Estado não deve apenas respeitá-los, mas também efetivamente protegê-los, sendo que a abstenção ao cumprimento desse dever positivo tem o condão de implicar na responsabilização do Estado (ibidem, p. 91).

Dessa forma, o dever de proteção ambiental constitucionalmente determinado afasta qualquer faculdade do Estado, pois o mesmo está explicitamente obrigado a defender e preservar o meio ambiente (ibidem, p. 336).

Referido dever é tão significativo que a omissão em seu cumprimento autoriza a judicialização. Steigleder (2002, p. 132-140), escrevendo sobre a discricionariedade administrativa e o dever de proteção do meio ambiente, entende que em caso de omissão estatal quanto ao combate da degradação ambiental é cabível a intervenção judicial para fazer suprir a conduta omissiva, sem que isso implique em invasão do Poder Judiciário no Executivo, não havendo violação ao princípio da separação dos poderes. Aduz a autora que, na hipótese, compete ao Judiciário salvaguardar os direitos fundamentais, impondo a execução dos deveres estabelecidos pela Constituição Federal e leis infraconstitucionais.

A autora conclui que a finalidade do art. 225 da Constituição é a garantia de um direito fundamental e que Estado está vinculado à observância de tal finalidade, portanto, uma vez havendo inércia do Poder Público ou este vindo a adotar medidas insuficientes para a proteção ambiental, caberá a intervenção judicial no sentido de compelir o Executivo a agir, sem, todavia, lhe determinar como. A autora explica que requerer a condenação em obrigações de fazer, por exemplo, seria caso de violação ao princípio da separação dos poderes pois ao Executivo cabe adotar a medida que entender mais adequada para o caso concreto.

De toda sorte, o cerne da judicialização em face da omissão estatal reside no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Na falta de cumprimento do dever de proteção, recorrer ao judiciário é medida pela qual se pode compelir o Estado a agir,

adotando a medida que entender mais adequada para suprimir a omissão e efetivar o dever de tutela ambiental que lhe cabe.

O Estado, ao mesmo passo que a sociedade, acha-se obrigado a defender o meio ambiente. Em sendo o Estado aquele que detém maior poder político e maiores recursos, esse dever de proteção consequentemente lhe é atribuído com maior peso, cabendo-lhe assumir a linha de frente na defesa ambiental. Os princípios da precaução e prevenção são instrumentos basilares pelos quais o Estado exerce esse poder-dever, contudo não se bastam sozinhos diante da sociedade de riscos e suas incontáveis incertezas, de modo que ao Poder Público cabe a adoção de uma postura ainda mais ativa e, frisa-se, efetiva da tutela ambiental.

2.2. Responsabilidade Civil do Estado

Na sequência, trabalharemos os fundamentos da responsabilidade civil do Estado a partir de duas óticas: (1) objetiva e (2) subjetiva. A primeira tratará da regra geral da responsabilidade civil do Estado, cuidando-se, como se verá, de interpretação majoritária conferida ao § 6º, art. 37 da Constituição Federal. A segunda cuidará da responsabilidade do Estado por atos omissivos, hipótese em que se confere contornos distintos à matéria, abrindo-se a discussão para a qualidade da omissão, se específica ou genérica.

Compreender a atuação do agente público também é fundamental no ponto, haja vista que a qualidade da função é requisito para responsabilidade estatal.

A teoria do risco integral voltará ao estudo, opondo-se à teoria do risco administrativo, e veremos que há situações em que se admitem a aplicação de uma e outra.

Dois julgados, colhidos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, serão comentados com a finalidade de verificarmos a aplicação prática dos pressupostos da responsabilidade civil do Estado.

2.2.1. Responsabilidade objetiva: teorias do risco administrativo e do risco integral

De acordo com Carvalho (2017, p. 337-339), é pacífico no ordenamento jurídico brasileiro e jurisprudência a incidência de responsabilização do ente público em razão de

danos causados por seus agentes na qualidade de agentes públicos. A responsabilidade, no caso dos entes públicos, corresponde à obrigação de recomposição pecuniária dos prejuízos causados a particulares por agentes públicos no exercício de suas funções.

Em matéria de responsabilidade civil do Estado, Braga Netto (2019, p. 381-382) faz menção a três fases históricas. A primeira compreende a fase da irresponsabilidade estatal, na qual não havia que se falar em responsabilizar o Estado por danos, pois havia a ideia de que “the King can do not wrong”, o que demonstra o caráter essencialmente absolutista do período. Na sequência, seguiu-se a fase civilista, fundada na culpa. Por tal concepção, era imprescindível a demonstração de que o agente público procedeu de modo contrário ao direito ou faltou com seus deveres legais, ou seja, cuidava-se de responsabilidade aferida mediante apuração da culposidade da conduta do agente público e, portanto, de fundo individualista. Por fim, a chamada fase publicista ou objetiva, a qual estabelece que o Estado, em regra, responde objetivamente pelos danos causados por seus agentes.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal disciplinou a responsabilidade civil do Estado no § 6º do art. 37, com a seguinte redação: “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 e culpa”.

Di Pietro (2019, p. 1465) explica que a partir do dispositivo constitucional depreende-se duas regras: (1) a da responsabilidade objetiva do Estado e (2) a da responsabilidade subjetiva do agente público. Carvalho (2017, p. 342) pontua que na definição de agente público incluem-se todos aqueles que atuam em nome do Estado, mesmo quando temporariamente e sem remuneração, por qualquer título, cargo, emprego, mandato ou função.

Di Pietro (2010, 1453-1454) é da opinião de ser incorreto dizer que a responsabilidade é da Administração Pública. Explica que há três tipos de funções pelas quais o poder estatal se reparte: (1) função administrativa, (2) função jurisdicional e (3) função legislativa, dessa forma, os danos eventualmente resultantes decorrem de comportamentos do Executivo, Legislativo ou Judiciário, pelos quais o Estado exerce suas funções, sendo portanto o legítimo titular de direitos e obrigações na ordem civil. Nas palavras da autora: “A capacidade é do Estado e das pessoas jurídicas públicas ou privadas que o representam no exercício de parcela de atribuições estatais”. Neste trabalho, para fins de favorecer a dissertação, adotaremos as expressões “Estado”, “Administração Pública” e “Poder Público” como sinônimos.

A responsabilidade objetiva do Estado, nos moldes do texto constitucional, requer a comprovação de três elementos: (1) a conduta de um agente público, (2) o dano infringido em face de um terceiro e (3) o nexo de causalidade entre o ato danoso e o dano propriamente. Não é necessária, portanto, a comprovação do dolo ou culpa do agente público, pois mesmo que este demonstre que não teve intenção de causar o resultado danoso, que agiu com diligência, prudência e/ou perícia, não será afastada a responsabilidade do ente público perante o terceiro que sofreu o dano. Não havendo dolo ou culpa do agente público, ou seja, tendo atuado no estrito cumprimento de seus deveres, tão somente sua responsabilização pessoal, isto é, perante o Estado, é que caberá ser afastada, subsistindo a obrigação do Estado para com o particular (Carvalho, 2017, p. 340).

Incluem-se, nesta teoria, as pessoas jurídicas de Direito Público da Administração Direta (os entes políticos), além de autarquias e fundações públicas de Direito Público que serão responsabilizadas objetivamente. Faz-se uma ressalva às pessoas da administração indireta, pois, nem todas podem ser incluídas neste conceito. As Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista somente se incluem neste dispositivo, quando criadas para a prestação de serviços públicos. Dessa forma, insta salientar que a responsabilidade civil do Estado não abarca as empresas estatais que exploram atividade econômica. A responsabilidade, neste caso, será regulamentada pelo direito privado, variando de acordo com a natureza da atividade econômica explorada pela entidade (ibidem, p. 341).

Cavaliere (2011, p. 10-11) explica que a expressão “seus agentes” contida no § 6º do art. 37, demonstra que a Constituição Federal adotou explicitamente a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade civil do Estado. O dispositivo referido condicionou a responsabilidade objetiva do Poder Público à atividade administrativa por ele exercida, o que implica dizer que, havendo relação de causa e efeito entre a atuação do agente público e o dano, haverá responsabilidade.

A teoria do risco administrativo se opõe à teoria do risco integral. A primeira, como se verá adiante, admite causas excludentes de responsabilidade, enquanto a teoria do risco integral, não. A segunda, por sua vez, parte do pressuposto de que o ente público é garantidor universal, de forma que a mera ocorrência do dano e verificação do nexo causal são suficientes para que o ente estatal seja obrigado a reparar o dano. Todavia, embora haja quem a defenda como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado, não é a teoria adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro, havendo, porém, casos específicos de sua aplicação, a exemplo de danos decorrentes de atividades nucleares, danos ao meio ambiente, acidentes de trânsito, crimes a bordo de aeronaves e ataques terroristas (Carvalho, 2017, p. 345-346).

Medauar (2018, p. 336) é da opinião de que alguns autores adotaram uma distinção nebulosa entre as teorias do risco integral e do risco administrativo. Enquanto a primeira levaria a Administração Pública a ressarcir todo e qualquer dano que guardasse relação com suas atividades, a segunda comportaria isenção total ou parcial da responsabilidade em hipóteses de força maior ou contribuição da vítima no resultado lesivo. Contudo, de acordo com a autora, “autores que mencionam em suas obras a teoria do risco integral, para adotá-la, admitem a isenção da Administração em caso de força maior ou culpa da vítima, pois em tais hipóteses deixaria de haver o nexo de causalidade ensejador da responsabilização”, o que a leva a concluir pela inexistência de uma diferença substancial entre ambas teorias.

Di Pietro (2019, p. 1461), por sua vez, discorre que as diferenças quanto à forma de designar as teorias do risco integral e do risco administrativo são mais terminológicas do que de fundo. No fim, a forma da responsabilidade objetiva implica em compulsar se o dano teve como causa a atividade pública, e de toda sorte poderão haver circunstâncias que venham a excluir ou diminuir a responsabilidade do Estado. O que ocorre, por fim, é que algumas normas introduzidas no direito brasileiro foram explícitas no sentido de se aplicar a teoria do risco integral - como no caso dos danos ambientais.

É de se concluir, portanto, que o ordenamento jurídico constitucional brasileiro adota a teoria do risco administrativo como fundamento para a responsabilização objetiva do Estado, havendo ressalvas onde se aplica a teoria do risco integral (Carvalho, 2017, p. 347).

A responsabilização do Estado, perante os danos causados por seus agentes, também encontra fundamento especial no princípio da isonomia, baseando-se na ideia de que se o Estado causa um dano a alguém ou a grupo de pessoas, mesmo que o faça em benefício de toda a sociedade, o justo é que aqueles que sofreram o dano sejam indenizados, reparando-se a desigualdade perpetrada pela atuação estatal (ibidem, p. 338).

A teoria do risco administrativo pressupõe que o Estado é sujeito político, jurídico e economicamente mais poderoso que o administrado e, por tanto, lhe compete arcar e responder pelos riscos decorrentes de suas inúmeras atividades. Assim, o Poder Público responde objetivamente pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, contudo, admite-se a exclusão da responsabilidade caso esteja ausente um dos seus elementos de aferição, notadamente a conduta, o dano ou o nexo de causalidade. Nesse ínterim, a culpa exclusiva da vítima e o caso fortuito ou de força maior tratam de hipóteses de interrupção do nexo de causalidade, sendo portanto excludentes de responsabilidade (ibidem, p. 345-346).

Nesse mesmo sentido discorre Medauar (2018, p 336), aludindo que no caso da Administração Pública a pluralidade de atividades por ela exercidas oportunizam maior risco de danos em face de terceiros, razão porque é melhor que sejam deixados de lado os questionamentos acerca do dolo ou culpa do agente público, da licitude ou ilicitude da conduta ou atividade, do bom ou mau funcionamento da Administração Pública, dando-se ênfase para a indenização do dano causado.

Assim, havendo relação de causalidade entre a atividade administrativa e o dano sofrido pelo particular, o Estado será responsabilizado. Quanto ao ato do agente público ou da atividade administrativa, incidirá a responsabilidade quando se observar que o dano foi oportunizado pelo condição e qualidade de agente público. Não é preciso o exercício da função pública para causação do dano, bastando que ela o tenha oportunizado, pois o que se afere é a relação entre a função e o fato danoso (Cavaliere, 2011, p. 11-12). Assim

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. Em suma, haverá a responsabilidade do Estado sempre que se possa identificar um laço de implicação recíproca entre a atuação administrativa (ato do seu agente), ainda que fora do estrito exercício da função, e o dano causado a terceiro (ibidem).

Por conseguinte, a responsabilidade do Estado não decorre pura e simplesmente da prática de um ilícito por agente público. É necessário que exista uma ligação de contribuição entre o ilícito e a qualidade de agente público, de forma que o Poder Público não será responsabilizado se os danos eventualmente causados pelo agente público não guardarem qualquer relação com a qualidade de agente público (ibidem, p. 12).

Note-se o caso tratado no Recurso Extraordinário n. 160.401⁴³, originário do estado de São Paulo, de relatoria do então Ministro Sr. Carlos Velloso. Cuidou-se de ação ressarcitória de danos físicos e incapacidade proposta em face do Estado de São Paulo devido a conduta de agente público, no caso, um policial militar. A situação narrada descreve que o policial, fora do expediente, agiu no intuito de “corrigir” populares que levantaram uma cancela em uma rodovia. O ato do policial acabou resultando em agressão, tendo havido inclusive disparo de

⁴³ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213419>>. Acesso em 30 out. 2020

arma de fogo. O caso se tratou de hipótese onde incidiu a responsabilidade objetiva do Estado, pois ainda que o policial militar não estivesse em serviço no momento da agressão, foi na qualidade de agente público que causou o dano (agressão física). Em trecho extraído do corpo do acórdão, pontuou-se que “o preceito inscrito no art. 37, § 6º da CF/88 (art. 107 da Constituição pretérita) não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público”.

Por sua vez, na situação tratada pelo Recurso Extraordinário n. 363.423-2⁴⁴, também do Estado de São Paulo, de relatoria do Ministro Sr. Carlos Britto, se entendeu pela não incidência da responsabilidade civil do Estado. No caso, novamente um policial militar, em período de folga, efetuou disparos com a arma da corporação na mulher com quem mantinha relacionamento amoroso porque a mesma pretendia deixá-lo. O entendimento foi de que naquela situação não havia nexos de causalidade entre a conduta do policial e o dano sofrido pela mulher, pois o policial militar, embora seja agente público, não atuou nessa qualidade nem dela se valeu para causar o dano, tendo agido exclusivamente por motivações pessoais.

Cumprido destacar, do voto do então ministro Sr. Eros Grau, o seguinte trecho:

A expressão “nessa qualidade”, inserida no § 6º do artigo 37 da Constituição de 1.988, está a definir que o estado não pode ser responsabilizado senão quanto o agente estatal estiver a exercer seu ofício ou função, ou a proceder como se a estivesse a exercê-la. Se assim não for, o dano causado a terceiro não poderá ser imputado ao Estado.

[...]

A característica da responsabilidade estatal é a desnecessidade de o lesado pela conduta estatal provar a existência da culpa ou dolo do agente: basta o liame entre o dano sofrido e a atividade estatal exercida pelo agente público, visto que a responsabilidade subjetiva do agente pelo dano causado a terceiro durante o exercício de sua função apenas serve como premissa à atuação regressiva do Estado para reaver o *quantum* lhe coube na indenização ao particular.

É de se pontuar, ainda, que embora tenham sido tratados os atos praticados por agentes públicos, que causam dano a terceiros, como atos *ilícitos*, a responsabilização do Estado não está adstrita a ilicitude do ato. A reparação dos danos causados por agentes públicos é imputada ao Estado tanto por atos comissivos quanto omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos de seus agentes (Di Pietro, 2019, p. 1453-1454).

A licitude ou ilicitude do ato é irrelevante quando se trata de responsabilidade objetiva pois, em caso contrário, os danos eventualmente provocados por uma atividade pública, a

⁴⁴ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=515169>> Acesso em 30 out. 2020

exemplo de uma obra licitamente executada, acabariam por não ser ressarcidos pelo Estado porque não haveria ilicitude na conduta estatal. Dessa forma, é concebível aceitar como pressuposto da responsabilidade objetiva a prática de ato antijurídico - não entendido apenas como ato ilícito - quando este, ainda que lícito, é o causador do dano. “Por outras palavras, ato antijurídico, para fins de responsabilidade objetiva do Estado, é o ato ilícito e o ato lícito que cause dano anormal e específico” (ibidem, p. 1466-1467).

O que se precisa compreender é que a responsabilidade civil do Estado pode decorrer tanto de atos lícitos quanto ilícitos. Ocorre com mais frequência que se tenha um ato ilícito como causa da obrigação de indenizar, mas esta não é uma regra. Toda ação ou omissão danosa que guarde um vínculo causal com o exercício da atividade estatal poderá ensejar a responsabilidade civil do Estado (Braga Netto, 2019, p. 375).

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 262.651-1⁴⁵, originário do estado de São Paulo, de relatoria do então Ministro Sr. Carlos Velloso, o então ministro Sr. Joaquim Barbosa, em seu voto, elenca dois fundamentos jurídicos que entende decisivos a fundamentar a responsabilidade civil objetiva do Estado. O primeiro, de que a Administração, ao atuar e intervir nos mais variados setores da vida social, submete tanto seus agentes quanto os particulares a toda sorte de riscos, os quais entende serem essência da atividade administrativa. Assim, nas palavras do então ministro, “o risco administrativo, portanto, não raro decorre de uma atividade lícita e absolutamente regular da administração, daí o caráter objetivo desse tipo de responsabilidade, que faz abstração de qualquer consideração a respeito de eventual culpa do causador do dano”.

O segundo fundamento se encontra no princípio da igualdade. O dever de indenizar resulta não da criação do risco pela atividade administrativa, mas da solidariedade social no sentido de que toda ação do Estado se dá em prol do interesse coletivo, o que, por vezes, causa danos a particulares. Nesse sentido, Barbosa discorreu que “o princípio da igualdade de todos perante os encargos públicos vem ao socorro dessas pessoas que sofrem os prejuízos decorrentes da ação estatal, fazendo com que os danos por elas sofridos sejam compartilhados por toda a coletividade”.

Podemos aferir, assim, que a responsabilidade objetiva do Estado, na forma do § 6º, art. 37 da Constituição Federal, fundada tanto na teoria do risco administrativo como no princípio

⁴⁵ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258931>> Acesso em 03 nov. 2020.

da equidade, constitui importante instrumento na defesa do particular frente à atividade estatal, haja vista que o exercício das funções públicas, embora se dê em prol do interesse público e da coletividade, ainda que observe a legalidade e regularidade, não estará isento de causar danos a terceiros, não cabendo a estes, uma vez que vítimas, suportar tais ônus.

2.2.2. Responsabilidade civil subjetiva do Estado

Embora a responsabilidade civil do Estado em regra seja objetiva, fundamentada na teoria do risco administrativo e admitindo-se a aplicação da teoria do risco integral em situações específicas, subsiste, no Direito brasileiro, entendimento tratando de hipótese de responsabilidade subjetiva do poder público.

Há três correntes distintas. A primeira delas defende que após o Código Civil Brasileiro de 2002 não há que se falar em responsabilidade subjetiva porque o art. 43⁴⁶ do CCB trouxe para a legislação infraconstitucional, em observância ao teor do § 6º, art. 37 da Constituição Federal, a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade civil do Estado (Cavaliere, 2011, p. 15).

A segunda corrente defende que se aplica a responsabilidade subjetiva quando se tratar de dano decorrente de uma omissão do Estado. O fundamento para tanto reside na ideia de que no caso da omissão o Estado não agiu ativamente para a causação do dano, cabendo-lhe a responsabilidade apenas nos casos em que tivesse o dever de impedir a ocorrência do dano. Nesse sentido, sendo responsável por evitar o evento danoso e não o fazendo, a responsabilidade estatal decorreria de um ato ilícito porquanto ato omissivo, remetendo-nos à negligência, imprudência ou imperícia, todos relativos à culpa (*ibidem*).

A terceira corrente, conhecida por intermediária, entende que haverá responsabilidade subjetiva do Estado nos casos em que se verificar que incorreu em omissão genérica, e não em todo e qualquer caso de omissão (*ibidem*).

Desse modo, há duas formas pelas quais podemos entender a omissão estatal: (1) omissão específica e (2) omissão genérica. De acordo com Cavaliere Filho (*ibidem*, p. 17-18):

⁴⁶ Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Haverá omissão específica quando o Estado estiver na condição de garante (ou de guardião) e por omissão sua cria situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tenha o dever de agir para impedi-lo; a omissão estatal se erige em causa adequada de não se evitar o dano. Pressupõe um dever específico do Estado, que o obrigue a agir para impedir o resultado danoso. São exemplos de omissão específica: morte de detento em rebelião em presídio (Ap. Civ. 58957/2008, TJRJ); suicídio cometido por paciente internado em hospital público, tendo o médico responsável ciência da intenção suicida do paciente e nada fez para evitar (REsp. 494206/MG); [...] Em suma, a omissão específica, que faz emergir a responsabilidade objetiva da Administração Pública, pressupõe um dever específico do Estado, que o obrigue a agir para impedir o resultado danoso.

[...]

a omissão genérica tem lugar nas hipóteses em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica; quando a Administração tem apenas o dever legal de agir em razão, por exemplo, do seu poder de polícia (ou de fiscalização), e por sua omissão concorre para o resultado, caso em que deve prevalecer o princípio da responsabilidade subjetiva. São exemplos de omissão genérica: negligência na segurança de balneário público – mergulho em lugar perigoso, conseqüente tetraplegia; o infortúnio ocorreu quando a vítima, aos 14 anos, após penetrar, por meio de pagamento de ingresso, em balneário público, mergulhou de cabeça em ribeirão de águas rasas, o que lhe causou lesão medular cervical irreversível (REsp.418713-SP); [...] Como se vê, na omissão genérica a inação do Estado não se apresenta como causa direta e imediata da não ocorrência do dano, razão pela qual deve o lesado provar que a falta do serviço (culpa anônima) concorreu para o dano, que se houvesse uma conduta positiva praticada pelo Poder Público o dano poderia não ter ocorrido.

(Grifos nossos).

É de se concluir que, havendo o dever de agir do Estado, pois na condição de garante ou guardião, sua omissão constitui-se em causa para ocorrência do dano, sendo hipótese de omissão específica, incidindo a responsabilidade objetiva.

Quando por outro lado o Estado não tem o dever legal de agir, mas sua omissão concorre para o resultado em vez de ser causa direta dele, haverá omissão genérica, devendo ser comprovado que a conduta, se tivesse sido praticada, poderia ter impedido a ocorrência do dano, tratando-se portanto de responsabilidade subjetiva.

Carvalho (2017, p. 347) aduz que a doutrina e jurisprudência dominantes adotam a tese de que em casos de omissão estatal aplica-se a teoria da responsabilidade subjetiva. De acordo com Di Pietro (2019, p. 1474), no caso de omissão do Poder Público afere-se que os danos em sua maioria não são causados por agentes públicos, e sim por fatos da natureza ou de terceiros, contudo, estando o Estado incumbido do dever de agir, é de se entender que tais danos poderiam ter sido evitados ou minorados se o Estado não tivesse se omitido. Portanto, no caso da responsabilidade decorrente de omissão é preciso que exista o dever de agir por parte do Estado, bem como a possibilidade de agir no intuito de se evitar o dano.

Araújo (2018, p. 107-108) entende que a omissão do Estado, quando lhe cabe o dever legal de agir, implica na ocorrência de comportamento ilícito. Dessa forma, o Estado responde por omissão porquanto deveria atuar e não atuou. Conclui que “em havendo ilícito por parte da Administração, basta se comprovar a conduta, o dano e o nexo causal para ser devida a indenização. Em não havendo ilícito por parte da Administração, ela só está obrigada a indenizar se houver o dever específico e individualizado de agir”.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 841.526⁴⁷, originário do Estado do Rio Grande do Sul, com repercussão geral⁴⁸, julgado em 30 de março de 2016, de relatoria do Sr. Ministro Luiz Fux, fixou a seguinte tese: “em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento”.

O RE foi interposto no âmbito de uma ação indenizatória movida em face do Estado do Rio Grande do Sul em razão da morte de um detento, ocorrida nas dependências de um estabelecimento penitenciário.

O Tribunal de Justiça Rio-grandense proferiu o seguinte acórdão:

APELAÇÕES CÍVEIS. RESPONSABILIDADE CIVIL. MORTE DE DETENTO EM ESTABELECIMENTO PENITENCIÁRIO. ASFIXIA MECÂNICA. EVIDÊNCIAS TANTO DE HOMICÍDIO QUANTO DE SUICÍDIO. **OMISSÃO ESPECÍFICA DO ESTADO**. APLICAÇÃO DA TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. QUANTUM INDENIZATÓRIO REDUZIDO. MANUTENÇÃO DO PENSIONAMENTO. VERBA HONORÁRIA SUCUMBENCIAL REDIMENSIONADA. - Conforme o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, responde o Estado objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, sendo desnecessária a comprovação de dolo ou culpa. **Por se tratar de omissão do Estado, a responsabilidade será objetiva, se a omissão for específica, e subjetiva, se a omissão for genérica. No caso em análise, a omissão é específica, pois o Estado deve zelar pela integridade física dos internos em estabelecimentos penitenciários que estão sob sua custódia, tendo falhado nesse ínterim. [...]**. (Grifo nosso).

O Estado do Rio Grande do Sul recorreu da decisão suscitando a repercussão geral do tema e alegando não ter restado comprovado o homicídio, havendo fortes indícios de suicídio, defendendo tratar-se de ato exclusivo da vítima, hipótese em que se romperia o nexo de causalidade, afastando-se o dever estatal de indenizar. Além disso, suscitou que por se tratar

⁴⁷ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11428494>>. Acesso em 12 nov. 2020.

⁴⁸ Tema n. 592. Disponível em <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4645403&numeroProcesso=841526&classeProcesso=RE&numeroTema=592>>. Acesso em 13 nov. 2020.

de responsabilidade civil do Estado por omissão, não seria aplicável o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, pois imprescindível a prova da culpa ou dolo.

O recurso não foi provido. Destaca-se, da ementa, os seguintes fundamentos:

1. **A responsabilidade civil estatal**, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, **subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral.**

2. A omissão do Estado **reclama nexos de causalidade em relação ao dano** sofrido pela vítima **nos casos em que o Poder Público ostenta o dever legal e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso.**

5. *Ad impossibilia nemo tenetur*, por isso que **nos casos em que não é possível ao Estado agir** para evitar a morte do detento (que ocorreria mesmo que o preso estivesse em liberdade), **rompe-se o nexo de causalidade, afastando-se a responsabilidade do Poder Público**, sob pena de adotar-se contra *legem* e a *opinio doctorum* a teoria do risco integral, ao arrepio do texto constitucional. (Grifos nossos).

A primeira observação a se fazer é a de que o Tribunal publicou explicitamente que a teoria do risco integral não se aplica à matéria de responsabilidade civil na forma do regime jurídico estabelecido pelo § 6º, art. 37, da Constituição Federal. Fundamentada na teoria do risco administrativo, a responsabilidade civil do Estado é, em regra, objetiva.

A segunda observação diz respeito ao nexo de causalidade. De acordo com o julgado, a omissão do Estado importa na obrigatoriedade de se demonstrar que o dano sofrido guarda relação de causa e efeito com o ato omissivo da Administração quando incumbida do dever de agir para impedir o resultado danoso.

A terceira observação trata da possibilidade de o Estado agir para evitar o dano. Uma vez que tenha o dever legal de atuar preventivamente, e mesmo sendo plenamente possível que o fizesse mas, ainda assim, tenha se omitido, responderá pelo resultado. Por outro lado, na hipótese de o dano ser inevitável, a exemplo da morte do detento quando já liberto, não haveria nexo causal e, portanto, responsabilidade do Estado sob pena de, contra *legem*, se aplicar a Teoria do Risco Integral, tornando o Estado o segurador universal de danos.

No âmbito do Recurso Extraordinário n. 608.880⁴⁹, proveniente do Estado do Mato Grosso, com repercussão geral⁵⁰, de relatoria do Sr. Ministro Marco Aurélio, cujo julgamento

⁴⁹ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753981868>>. Acesso em 12 nov. 2020.

⁵⁰ Tema n. 362. Disponível em <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3838114&numeroProcesso=608880&classeProcesso=RE&numeroTema=362>>. Acesso em 13 nov. 2020.

foi promulgado em 08 de setembro de 2020, fixou-se a seguinte tese: “[...] não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada”.

A ação originária cuidava de indenização em razão de latrocínio perpetrado por detento foragido. O Tribunal do Estado do Mato Grosso entendeu que “a responsabilidade civil do Estado é objetiva, bastando para a sua configuração a comprovação do dano, do fato administrativo e do nexo de causalidade entre eles, não afastando a objetividade a responsabilidade decorrente de omissão *in vigilando*”. O Estado recorreu, alegando a inexistência de nexo causal entre a fuga do detento e o latrocínio praticado haja visto o crime ter ocorrido três meses após a evasão do apenado, tratando-se de ato de terceiro.

O recurso foi provido, julgando-se improcedentes os pedidos iniciais, por não haver nexo causal entre o ato da fuga e o evento danoso. Destaca-se, da ementa:

1. A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público baseia-se no risco administrativo, sendo objetiva, exige os seguintes requisitos: ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa; existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.
2. A jurisprudência desta CORTE, inclusive, entende ser objetiva a responsabilidade civil decorrente de omissão, seja das pessoas jurídicas de direito público ou das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.
3. Entretanto, o princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias como o caso fortuito e a força maior ou evidências de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima.
4. A fuga de presidiário e o cometimento de crime, sem qualquer relação lógica com sua evasão, extirpa o elemento normativo, segundo o qual a responsabilidade civil só se estabelece em relação aos efeitos diretos e imediatos causados pela conduta do agente. Nesse cenário, em que não há causalidade direta para fins de atribuição de responsabilidade civil extracontratual do Poder Público, não se apresentam os requisitos necessários para a imputação da responsabilidade objetiva prevista na Constituição Federal - em especial, como já citado, por ausência do nexo causal.

Observa-se, de acordo com os enxertos destacados, o seguinte: (1) ainda que objetiva, a responsabilidade civil do Estado pressupõe o preenchimento de requisitos, a saber, o dano, a conduta comissiva ou omissiva, o nexo causal e a ausência de causas excludentes de responsabilidade; (2) a responsabilidade objetiva é aplicável inclusive nos casos de omissão;

(3) pode ocorrer exclusão da responsabilidade em hipóteses tais como caso fortuito, força maior e fato exclusivo da vítima e; (4) se não houver causalidade entre o ato danoso e os efeitos diretos e imediatos decorrentes da conduta estatal, não haverá responsabilidade por ausência de nexo causal.

O Superior Tribunal de Justiça segue o entendimento pelo caráter subjetivo da responsabilidade estatal por atos omissivos. De acordo com sua jurisprudência em teses, edição 61⁵¹, em matéria de responsabilidade civil do Estado (julgados publicados até 20/05/2016), fixou o entendimento de que “A responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas é subjetiva, devendo ser comprovados a negligência na atuação estatal, o dano e o nexo de causalidade”. Colhe-se de sua jurisprudência:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. ALEGAÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 284/STF. **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OMISSÃO. NEXO DE CAUSALIDADE. DANOS MORAIS E MATERIAIS. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. [...] 2. Nos termos da jurisprudência do STJ, a responsabilidade civil do estado por condutas omissivas é subjetiva, sendo necessário, dessa forma, comprovar a negligência na atuação estatal, o dano e o nexo causal entre ambos. [...] (AgRg no AREsp 501.507/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/05/2014, DJe 02/06/2014).**⁵²

ADMINISTRATIVO. **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. QUEDA DE ÁRVORE. DANO EM VEÍCULO ESTACIONADO NA VIA PÚBLICA. NOTIFICAÇÃO DA PREFEITURA ACERCA DO RISCO. INÉRCIA. NEGLIGÊNCIA ADMINISTRATIVA COMPROVADA. DEVER DE INDENIZAR MANTIDO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS. 1. A jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de ser subjetiva a responsabilidade civil do Estado nas hipóteses de omissão, devendo ser demonstrada a presença concomitante do dano, da negligência administrativa e do nexo de causalidade entre o evento danoso e o comportamento ilícito do Poder Público. Precedentes. [...] (REsp 1230155/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2013, DJe 17/09/2013).**⁵³

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INDENIZAÇÃO. DANOS MATERIAL E MORAL. **ATO OMISSIVO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. [...] 3. Nos casos de ato omissivo estatal, havendo dano, negligência administrativa e nexo causal, existe direito à indenização ou reparação dos prejuízos. Precedente. [...] (AgRg no**

⁵¹ Disponível em <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>>. Acesso em 11 nov. 2020.

⁵² Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400845416&dt_publicacao=02/06/2014>. Acesso em 13 nov. 2020.

⁵³ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100027303&dt_publicacao=17/09/2013>. Acesso em 13 nov. 2020.

AREsp 118.756/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/08/2012, DJe 22/08/2012).⁵⁴
(Grifos nossos).

A partir da análise doutrinária e jurisprudencial realizada, conclui-se, em síntese, que para configuração da responsabilidade civil do Estado, seja por atos comissivos ou omissivos, é preciso que se comprovem três pressupostos básicos: (1) o evento danoso, (2) a qualidade de agente público para a prática do ato e (3) o nexo de causalidade entre o evento danoso e o comportamento omissivo ou comissivo, sendo a ausência de qualquer desses elementos o bastante para afastar obrigação indenizatória. O que ocorre, quando se trata dos atos omissivos, é que a responsabilização depende da ocorrência de ato omissivo que podemos entender ilícito, pois a omissão, nesse caso, resulta do descumprimento de um dever legal de ação, ou seja, de um mandamento que não foi observado pelo Poder Público.

2.3. Responsabilidade civil ambiental do Estado, por omissão ao dever de tutela

O art. 225 da Constituição Federal postulou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, de titularidade difusa, cujo dever de proteção atribuiu ao Estado e à coletividade, em seu § 1º incumbiu ao Poder Público, para assegurar a efetividade desse direito, os seguintes deveres:

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;

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 emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

⁵⁴ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102755304&dt_publicacao=22/08/2012>. Acesso em 13 nov. 2020.

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.

(Brasil [1988]).

Decorre também da Constituição a tríplice responsabilidade (penal, civil e administrativa) das pessoas físicas ou jurídicas pelas condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente⁵⁵.

O sistema de proteção do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é complementado pela Lei n. 6.938, de 1981, segundo a qual, de acordo com seu art. 14, § 1º⁵⁶, o poluidor é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade, definindo, em seu art. 3º, inciso IV⁵⁷, o “poluidor” como a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Diniz e Miranda (2014) observam que o poder de polícia ambiental decorre diretamente da competência atribuída ao Estado para o exercício da tutela administrativa do meio ambiente, havendo um dever de ação estatal de proteção derivado do texto constitucional.

Fiorillo (2013, p. 80) explica que em se tratando da tutela jurídica de bens ambientais, o poder de polícia da Administração Pública não está vinculado a um interesse público, mas sim a interesse difuso, posto que visa a regular a prática de atos em vistas da defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, notadamente um bem de uso comum do povo.

Nas palavras de Machado (2017, p. 393), o

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

⁵⁵ CF de 1988, art. 225, § 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.

⁵⁶ Lei n. 6.938, de 1981, 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.

⁵⁷ Lei n. 6.938, de 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;

fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

O Estado, por sua vez, de acordo com Braga Netto (2019, p. 342), “é o responsável primeiro pela tutela do meio ambiente” pois “trata-se do destinatário maior da prescrição constitucional de conservação ambiental”. De acordo com o autor, é certo que não é só o Estado, por meio de suas ações, que agride o meio ambiente, mas é correto afirmar que lhe cabe, porque assim diz a Constituição, agir inclusive preventivamente, para impedir que outros causem degradação ambiental. “O não-agir estatal, sua omissão sem justificativa plausível e clara, enseja responsabilização diante dos fortes deveres que lhe cabem”.

De acordo com Bahia e Maia (2014), ainda que seja de grande relevância o ressarcimento dos danos ambientais, é de se considerar que o objetivo principal perseguido por meio da tutela ambiental é o de preservar a sadia qualidade de vida, o que destaca a função preventiva da responsabilidade civil. A ideia de proteção está especialmente clara no *caput* e nos incisos do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, ao modo que institui deveres de proteção dirigidos aos entes estatais, impondo-lhes o dever de não degradar o meio ambiente mas também de impedir a sua degradação de forma a efetivar os princípios da prevenção e precaução e a equidade intergeracional.

O Estado, nesse sentido, está constitucionalmente atarefado do dever de tutela do meio ambiente. Ao Poder Público também se aplica a responsabilidade civil por danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros, quer por atos omissivos ou comissivos, o que se fundamenta na teoria do risco administrativo. No que tange às omissões, há divergência doutrinária e jurisprudencial, sendo prevalente o entendimento de que nas omissões genéricas, onde a omissão estatal não é causa direta do resultado danoso, mas com ele pode ter concorrido, aplica-se a teoria subjetiva da responsabilidade civil, enquanto nas omissões específicas, onde o Estado tem o dever legal de agir, a responsabilidade é objetiva.

Bahia e Maia (2014) destacam que não há muita controvérsia quando a degradação ambiental decorre de ato comissivo do Poder Público, hipótese em que este deverá responder objetivamente pelo dano ambiental. Relativamente às condutas omissivas, prevalece a compreensão de que a responsabilidade civil do Estado é subjetiva, devendo ser demonstrada a existência de culpa grave na omissão. Sustentam, por outro lado, que a questão mais

polêmica “diz respeito à possibilidade de responsabilização objetiva do Poder Público nas hipóteses em que a sua omissão contribui apenas de maneira indireta para a produção de danos ambientais, como nos casos em que descumpra o seu dever genérico de fiscalizar o meio ambiente”. Ou seja, estão a tratar de responsabilização objetiva do Estado mesmo na hipótese de omissão genérica, na qual, como se viu, prevalece o entendimento pela subjetividade da responsabilidade.

Diniz e Miranda (2014), no mesmo sentido, discorrem que embora o sistema legal ambiental brasileiro diga explicitamente que as pessoas jurídicas de direito público também podem ser consideradas poluidoras, ainda persistem divergências em relação à forma de responsabilização, em especial quando os danos ambientais decorrem de atos omissivos, questionando-nos acerca da natureza dessa responsabilização, se deverá ser objetiva ou subjetiva, solidária ou subsidiária. As autoras pontuam que há decisões divergentes em nossos tribunais no caso de omissão ao dever de fiscalização das atividades poluidoras.

De fato encontram-se julgados divergentes no que se refere a natureza objetiva ou subjetiva por omissão do Estado, em matéria de responsabilidade por danos ambientais.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n. 647.493⁵⁸, originário do Estado de Santa Catarina, de relatoria do Ministro Sr. João Otávio de Noronha, entendeu pela responsabilidade subjetiva do ente estatal em razão de conduta omissiva. Na origem, cuidou de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da União e algumas companhias de extração de carvão, incluindo-se seus sócios. Após, a Companhia Siderurgia Nacional - CSN e o Estado de Santa Catarina também passaram a compor o pólo passivo.

O Ministério Público Federal requereu a recuperação da região sul do Estado de Santa Catarina atingida pela poluição causada pelas empresas mineradoras, requerendo a elaboração de cronograma de recuperação ambiental, além de variadas cominações pecuniárias. A ação foi julgada parcialmente procedente, sendo interpostos recursos.

No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o acórdão, em relação a responsabilidade da União, restou assim ementado:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. MINERAÇÃO. DANOS CAUSADOS. INDENIZAÇÃO.

⁵⁸ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400327854&dt_publicacao=22/10/2007>. Acesso em 12 nov. 2020.

RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO POLUIDOR. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DA UNIÃO. [...] III – **A responsabilidade civil da União na espécie segue a doutrina da responsabilidade subjetiva, traduzida na omissão – “faute du service”. Hipótese em que provada a ineficiência do serviço fiscalizatório. Responsabilidade solidária do ente estatal com o poluidor. [...].**
(Grifo nosso).

A União interpôs recurso alegando que não cabia sua responsabilidade solidária com as empresas mineradoras, devendo ser infligida tão somente aos poluidores em observância ao princípio do poluidor-pagador. Alegou, também, que se fosse obrigada à reparação, em verdade se estaria levando a sociedade à auto-indenização.

De acordo com o voto do Ministro Relator, a responsabilidade civil do Estado por omissão é de natureza subjetiva pois a ilicitude no comportamento omissivo se afere do fato de que o Estado *deveria* ter agido por imposição legal e não o fez. Citou dispositivos do Decreto-Lei n. 227, de 1967⁵⁹ e da Lei n. 7.805, de 1989⁶⁰, referentes às obrigações legais de administração, fiscalização e controle de atividades extrativas minerais impostas à União, observando que se a lei impõe tais deveres não compete a União optar por não cumpri-los, haja vista não lhe ser uma faculdade, mas uma obrigatoriedade. Nas palavras do Ministro “sendo dever da União a fiscalização, preservação e restauração do ‘processo ecológico’, nos termos do art. 225 da Constituição Federal, omitindo-se nesse mister, aqui consubstanciado no poder-dever-de-polícia ambiental, exsurge, de fato, a obrigação de indenizar”.

Quanto à alegação de que somente os poluidores deveriam ser responsabilizados, suscitando para tanto o princípio do poluidor-pagador, o Ministro estendeu o raciocínio para o outro argumento posto pela União, notadamente o de que a sociedade faria uma auto-indenização caso mantida a responsabilidade do ente estatal. O Relator pontuou que a extração do carvão mineral beneficiou a sociedade como um todo em razão da destinação dos benefícios econômicos oriundos da atividade, motivo pelo qual era devida a imputação da responsabilidade em face da União. Quanto aos poluidores diretos, quais sejam, as mineradoras, as quais foram únicas beneficiadas com o evento danosos, entendeu que a solidariedade do Poder Público, imposta por sua omissão, não lhe impedia de requerer o ressarcimento dos responsáveis diretos. Entendeu, outrossim, que a exigência desse

⁵⁹ Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0227compilado.htm>. Acesso em 11 nov. 2020.

⁶⁰ Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17805.htm>. Acesso em 11 nov. 2020.

ressarcimento não se tratava de uma faculdade, mas um dever, pois “há interesse público reclamando que o prejuízo ambiental seja ressarcido primeiro por aqueles que, exercendo atividade poluidora, devem responder pelo risco de sua ação, mormente quando auferiram lucro no negócio explorado”.

O acórdão foi assim ementado:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLUIÇÃO AMBIENTAL. EMPRESAS MINERADORAS. CARVÃO MINERAL. ESTADO DE SANTA CATARINA. REPARAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA.

Destacam-se, da ementa, os pontos a seguir:

1. **A responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva**, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente, **uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei.**

2. **A União tem o dever de fiscalizar as atividades concernentes à extração mineral**, de forma que elas sejam equalizadas à conservação ambiental. Esta obrigatoriedade foi alçada à categoria constitucional, encontrando-se inscrita no artigo 225, §§ 1º, 2º e 3º da Carta Magna.

3. Condenada a União a reparação de danos ambientais, **é certo que a sociedade mediamente estará arcando com os custos de tal reparação**, como se fora auto-indenização. **Esse desiderato apresenta-se consentâneo com o princípio da equidade, uma vez que a atividade industrial responsável pela degradação ambiental** – por gerar divisas para o país e contribuir com percentual significativo de geração de energia, como ocorre com a atividade extrativa mineral – **a toda a sociedade beneficia.**

4. **Havendo mais de um causador de um mesmo dano ambiental, todos respondem solidariamente pela reparação**, na forma do art. 942⁶¹ do Código Civil. De outro lado, se diversos forem os causadores da degradação ocorrida em diferentes locais, ainda que contíguos, não há como atribuir-se a responsabilidade solidária adotando-se apenas o critério geográfico, por falta de nexo causal entre o dano ocorrido em um determinado lugar por atividade poluidora realizada em outro local.

(Grifos nossos).

Dos destaques acima colhem-se os seguintes entendimentos: (1) o Estado, por seus atos omissivos, responde subjetivamente mesmo na hipótese de danos ambientais pois o comportamento omissivo decorre do não cumprimento de um dever de agir estabelecido por lei; (2) a obrigatoriedade de fiscalização de atividades lesivas ao meio ambiente compete ao Estado por disposição constitucional; (3) a condenação do Estado à reparação dos danos

⁶¹ Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

ambientais encontra fundamento no princípio da igualdade, sob o entendimento de que a atividade industrial responsável pela degradação ambiental beneficia, ainda que indiretamente, toda a sociedade; (4) havendo mais de um poluidor, é certo que todos hão de responder solidariamente, incluindo-se aí o Estado.

Na apreciação do Recurso Especial n. 1.071.741⁶², oriundo do Estado de São Paulo, de relatoria do Ministro Sr. Herman Benjamin, o entendimento foi pela responsabilidade objetiva do Estado por omissão, em exceção ao regime geral assentado pelo § 6º, art. 37 da CF.

Na origem, cuidou de ação civil pública intentada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra a Fazenda Pública do Estado de São Paulo e dois particulares, pela construção irregular de um imóvel dentro dos limites do Parque Estadual de Jacupiranga, uma unidade de conservação criada pelo Decreto-Lei n. 145, de 1969⁶³, do Estado de São Paulo.

A ação foi julgada parcialmente procedente, reconhecendo a responsabilidade exclusiva da proprietária da obra. Nas razões do Recurso Especial, o Ministério Público suscitou contrariedade aos arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938, de 1981, arguindo que o Estado de São Paulo deveria ser responsabilizado solidariamente pelo dano ambiental pois o fato de ter embargado a obra não afastava sua omissão visto que lhe cabia manejar os instrumentos necessários para impedir a invasão do Parque.

No Superior Tribunal de Justiça deu-se provimento ao Recurso Especial, restando assim ementado:

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.

Destacam-se, da ementa, os seguintes pontos:

4. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro **a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza**

⁶² Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200801460435&dt_publicacao=16/12/2010>. Acesso em 12 nov. 2020.

⁶³ Disponível em

<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1969/decreto.lei-145-08.08.1969.html>> Acesso em 04 nov. 2020

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).

11. O conceito de poluidor, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de degradador da qualidade ambiental, isto é, **toda e qualquer “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”** (art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo adicionado).

12. 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.

13. A **Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental** em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa.

14. No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, **a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária** (ou com ordem de preferência).
(Grifos nossos).

Os pontos de interesse supra referidos nos permitem aferir que: (1) a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada; (2) em regra, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva; (3) o poder-dever de controle e fiscalização ambiental é inerente ao exercício do poder de polícia estatal e provém diretamente da Constituição Federal; (4) toda e qualquer pessoa, seja física ou jurídica, de

direito público ou privado, que seja responsável direta ou indiretamente por dano ambiental, enquadra-se no conceito de poluidor, na forma do art. 3º, inciso IV, da Lei n. 6.938, de 1981; (5) as ações e omissões equiparam-se para fins de apuração do nexo causalidade; (6) o Estado responde solidária, objetiva e ilimitadamente, nos termos da Lei n. 6.938, de 1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão para com seu dever de tutela e; (7) em se tratando de omissão, a execução da obrigação reparatória será subsidiária.

O ministro Herman Benjamin, em seu voto, destaca que o Estado, por imposição constitucional, é guardião e garantidor do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Discorre que nos casos de dano causado por ato comissivo, o exercício de apuração é mais singelo, posto que o Estado responderá por ato próprio. Nas omissões, por sua vez, afere-se a co-responsabilidade do Estado em vista de ter faltado com seu dever de controlar e fiscalizar a integridade do meio ambiente. Dessa forma, o ente público é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável por danos ambientais aos quais tenha dado causa direta ou indiretamente, posto que responsabilização do Estado sempre observará o critério objetivo.

O ministro sustenta que não está a se tratar do regime geral ou comum de responsabilidade objetiva do Estado na forma do § 6º, art. 37, da Constituição Federal, em que se aplica a regra da responsabilidade subjetiva no caso de omissão [genérica] do Poder Público. De acordo com Herman Benjamin “o sentido jurídico desse dispositivo não veda a existência de regimes especiais, em que a objetividade cubra também os comportamentos omissivos”. Aponta duas exceções à aplicação da regra: (1) “quando a responsabilização objetiva para a omissão do ente público decorrer de expressa determinação legal, em microsistema especial, como na proteção do meio ambiente” e; (2) “quando as circunstâncias indicarem a presença de um dever de ação estatal – direto e mais rígido – que aquele que jorra, segundo a interpretação doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional”.

Do corpo do acórdão, extrai-se a seguinte passagem:

Nesse contexto, **forçoso reconhecer a responsabilidade solidária do Estado quando, devendo agir para evitar o dano ambiental, mantém-se inerte ou age de forma deficiente ou tardia.** Ocorre aí inexecução de uma obrigação de agir por quem tinha o dever de atuar. Agir no sentido de prevenir (e, cada vez mais, se fala em precaução), mitigar o dano, cobrar sua restauração e punir exemplarmente os infratores. **A responsabilização estatal decorre de omissão que desrespeita estipulação *ex vi legis*,** expressa ou implícita, fazendo tábula rasa do dever legal de controle e fiscalização da degradação ambiental, prerrogativa essa em que o Estado detém quase um monopólio. **Ao omitir-se contribui, mesmo que indiretamente, para a ocorrência, consolidação ou agravamento do dano.** Importa ressaltar, mais

uma vez, que não há porque investigar culpa ou dolo do Estado (exceto para fins de responsabilização pessoal do agente público), pois não se sai do domínio da responsabilidade civil objetiva, prevista no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81, que afasta o regime comum, baseado no elemento subjetivo, de responsabilização da Administração por comportamento omissivo.
(Grifo nosso).

Bahia e Maia (2014), escrevendo sobre o julgado em questão, concluem que, de acordo com o entendimento, existem exceções à aplicação da responsabilidade civil subjetiva por atos omissivos do Estado, notadamente (1) em razão de ressalva expressa em texto legal de microssistema especial e (2) pela previsão de um dever estatal mais rigoroso de proteção. Entendem que o julgado em comento atenta-se à normas específicas incluídas no microssistema de proteção do meio ambiente, afastando a regra da responsabilidade subjetiva nas hipóteses de omissão estatal quando causadora de danos ambientais. A responsabilidade civil do Estado, em tais circunstâncias, observa a teoria objetiva e a solidariedade.

A acórdão enfrenta, ainda, os embates que decorrem do entendimento de que a responsabilidade civil do Estado, uma vez que sua omissão contribuiu para a causação do dano, é de natureza solidária. A solidariedade, como se sabe, implica na possibilidade de se demandar o adimplemento integral da obrigação de qualquer dos coobrigados. Pela aplicação literal dessa fórmula, o Estado poderia ser o primeiro executado para indenização dos danos, preterindo-se o particular, causador direto e imediato do dano.

Ademais, uma vez que a máquina pública se move graças a contribuição de todos os cidadãos, é razoável que cause perplexidade a hipótese de levar o Estado a arcar com os custos da indenização pois, em verdade, estes estariam sendo arcados por toda a sociedade. De acordo com Braga Netto (2019, p. 346), “o gargalo hermenêutico, em relação à responsabilização do Estado por danos ambientais causados por particulares, parece-nos ser a questão de se onerar toda a sociedade à vista do dano operado pelo degradador ambiental”. No mesmo sentido, Diniz e Miranda (2014) apontam que a principal crítica consubstancia-se em penalizar a própria sociedade, vítima do dano urbanístico, vez que a execução do Estado significaria o pagamento pelos cofres públicos.

Para dirimir tais questões, Herman Benjamin, em seu voto, pontua que a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais decorrentes de omissão é solidária, contudo, de execução subsidiária. Nas palavras do ministro, “significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser chamado quando o

degradador original, direto ou material (= devedor principal) não quitar a dívida”. Assevera que os cofres públicos não são seguradores universais dos poluidores, o que seria um verdadeiro disparate, mas pontua que o compromisso do legislador, em se tratando do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é para com as vítimas do dano, não para com os poluidores.

Braga Netto (2019, p. 345-346) escreve que é fato que os deveres e poderes estatais, quando exercidos em desacordo aos postulados da eficiência, proporcionalidade e adequação, têm o condão de fazer surgir a responsabilidade solidária do Estado por danos ambientais, e entende que não poderia sê-lo de outra forma. Porém, aduz que a responsabilização solidária do Estado, na hipótese, consiste em uma garantia para as vítimas do dano, notadamente a sociedade, de modo que não se pode transformar o Estado no segurador universal do degradador, motivos pelos quais a execução da obrigação reparatória deve ser subsidiária.

É de se aferir, portanto, que o dano ambiental é perpetrado em face de toda a sociedade, das presentes e futuras gerações, ao modo que cabe ao Estado, uma vez que dotado dos deveres ativos de tutela e proteção dos direitos fundamentais, incluindo-se o meio ambiente, responder por seus atos, inclusive os omissivos. A obrigação pela reparação é solidária, estando coobrigado o Estado e os poluidores-degradadores diretos, mas a execução da obrigação reparatória deverá ser subsidiária, de modo que o Poder Público somente será demandado no caso de se comprovar a impossibilidade de exigir o cumprimento do poluidor direto, sendo-lhe assegurado o direito de regresso.

Diniz e Miranda (2014) sintetizam a tese da solidariedade subsidiária do Estado discorrendo que, em sendo possível escolher um dentre os responsáveis/coobrigados, a opção mais conveniente aos interesses da sociedade é pelo chamamento em primeiro lugar daquele que lucrou com a atividade. Em caso de a lesão vir a ser reparada pelo Poder Público, poderá demandar regressivamente o causador do dano.

Bahia e Maia (2014) entendem que a tese pontuada por Herman Benjamin pode ser considerada avançada, pois “apresenta o mérito de conciliar o argumento de ordem política, que pretende que o dever de reparação não seja transferido para a sociedade com as normas ambientais aplicáveis à espécie”.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua jurisprudência em teses (edição n. 30), firmou o entendimento de que “Em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado

quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado”.

Referida tese consta no Informativo n. 0429⁶⁴, com a seguinte redação:

A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de reconhecer a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público (no caso, estado-membro) na ação que busca a responsabilidade pela degradação do meio ambiente, em razão da conduta omissiva quanto a seu dever de fiscalizá-lo. Essa orientação coaduna-se com o art. 23, VI, da CF/1988, que firma ser competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas. Anote-se que o art. 225, *caput*, da CF/1988 prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações.

Quanto à solidariedade da obrigação reparatória de danos ambientais, a composição do polo passivo em regra observa o litisconsórcio facultativo. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, novamente por sua jurisprudência em teses (edição n. 30), firmou o entendimento de que “Os responsáveis pela degradação ambiental são coobrigados solidários, formando-se, em regra, nas ações civis públicas ou coletivas litisconsórcio facultativo”.

A tese consta no informativo n. 360⁶⁵:

A ação civil pública ou coletiva que objetiva a responsabilização por dano ambiental pode ser proposta contra o poluidor, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, IV, da Lei n. 6.898/1991), todos co-obrigados solidariamente à indenização, mediante litisconsórcio facultativo. A sua ausência não acarreta a nulidade do processo.

Da jurisprudência se extrai o seguinte julgado, tratando-se de excelente exemplo de aplicação do entendimento supra:

PROCESSUAL CIVIL. REPARAÇÃO E PREVENÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS. DESLIZAMENTOS EM ENCOSTAS HABITADAS. FORMAÇÃO DO POLO PASSIVO. INTEGRAÇÃO DE TODOS OS RESPONSÁVEIS PELA DEGRADAÇÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. DESNECESSIDADE. 1. Hipótese em que a pretensão recursal apresentada pelo Município de Niterói se refere à inclusão do Estado do Rio de Janeiro no polo passivo da Ação Civil Pública que visa a reparação e prevenção de danos ambientais causados por deslizamentos de terras em encostas habitadas. 2. **No dano ambiental e urbanístico, a regra geral é a do litisconsórcio**

⁶⁴ Disponível em

<<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=011077>>. Acesso em 11 nov. 2020.

⁶⁵ Disponível em

<<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=008680>>. Acesso em 13 nov. 2020.

facultativo. Segundo a jurisprudência do STJ, nesse campo a "responsabilidade (objetiva) é solidária" (REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22.8.2005, p. 202); logo, mesmo **havendo "múltiplos agentes poluidores, não existe obrigatoriedade na formação do litisconsórcio", abrindo-se ao autor a possibilidade de "demandar de qualquer um deles, isoladamente ou em conjunto, pelo todo"** (REsp 880.160/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.5.2010). No mesmo sentido: EDcl no REsp 843.978/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 26.6.2013. REsp 843.978/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 9.3.2012; REsp 1.358.112/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28.6.2013. 3. Agravo Regimental não provido. (AgRg no AREsp 432.409/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/02/2014, DJe 19/03/2014).⁶⁶
(Grifo nosso).

Com base no que foi exposto, as conclusões às quais chegamos são:

(1) no que se refere à responsabilização civil por danos ambientais, aplica-se, em regra, a responsabilidade objetiva, na forma do art. 14, § 1.º, da Lei n. 6.938, de 1981, recepcionado pelo art. 225, parágrafos 2º e 3º, da Constituição Federal, com fundamento na teoria do risco integral;

(2) em matéria de responsabilidade civil do Estado, aplica-se a responsabilidade objetiva fundamentada na teoria do risco administrativo, havendo hipóteses específicas onde incide a teoria do risco integral. Por outro lado, em se tratando de responsabilidade por atos omissivos, decorre do regime geral assentado pelo § 6º, do art. 37, da Constituição Federal, a definição de que a responsabilidade, na hipótese, será de natureza subjetiva, cabendo demonstrar-se que o dano guarda causa adequada com a omissão estatal;

(3) quando se está a tratar de danos ambientais decorrentes direta ou indiretamente de uma omissão estatal, há divergências quanto à natureza da responsabilidade no que se refere à (des)necessidade de apuração da culpabilidade do agente, havendo julgados que entendem tratar-se de responsabilidade subjetiva calcada na ideia de que a omissão consiste em ato ilícito pelo fato de decorrer do não cumprimento de um dever legal, bem como há julgados defendendo que, em verdade, se aplica o regime da responsabilidade objetiva por danos ambientais inclusive no caso de omissão estatal, cuidando-se de uma exceção ao regime geral da responsabilidade civil do Estado.

(4) em sendo objetiva ou subjetiva a responsabilidade estatal por omissão ao dever de tutela do meio ambiente, se o ato omissivo houver contribuído para a causação do dano o

⁶⁶ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303811690&dt_publicacao=19/03/2014>. Acesso em 13 nov. 2020.

Estado responderá solidariamente com o(s) poluidor(es) direto(s) pois o não exercício ou exercício irregular/insuficiente do poder de polícia fiscalizatório e/ou repressivo computa-se causa concorrente na causação do dano. Dessa forma, o Estado enquadra-se na qualidade de poluidor indireto e, portanto, co-responsável pelo dano ambiental.

(5) uma vez estabelecida a responsabilidade solidária entre os co-responsáveis pelo dano ambiental, se o Poder Público se achar incluído no polo passivo da demanda reparatória, poderá ser compelido ao adimplemento integral da obrigação na fase de execução. Entretanto, a execução em relação ao Estado é de natureza subsidiária, de forma que será executado somente, e somente se, na hipótese de se comprovar a impossibilidade de adimplemento pelo(s) responsável(eis) direto(s) pelo dano.

(6) a execução da obrigação por responsabilidade civil ambiental, quando imputada em face do Estado, não o coloca na posição de segurador universal do poluidor direto, haja vista que o objetivo perseguido com a reparação refere-se ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de titularidade difusa. Assim, a obrigação é de ser adimplida para com as vítimas do dano, ou seja, toda a coletividade.

(7) uma vez que seja executado o Estado, lhe estará assegurada a competente ação de regresso em face do(s) co-responsável(eis) com vistas à restituição dos valores despendidos no cumprimento da obrigação.

3. LEVANTAMENTO JURISPRUDENCIAL

Neste terceiro e último capítulo, passaremos à análise de acórdãos proferidos pelo STJ em recursos que trabalharam a responsabilidade civil ambiental do Estado, na hipótese de danos ambientais causados por particulares, e em relação aos quais o Poder Público tenha concorrido para causação, perpetuação e/ou agravamento, por conduta omissiva. A escolha pelo Superior Tribunal de Justiça levou em consideração o número de julgados relacionados ao tema, que é mais abundante na jurisprudência do STJ, de modo que excluimos da pesquisa o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Estaduais e os Tribunais Regionais Federais.

As palavras chave pesquisadas foram “responsabilidade” - “omissão” - “ambiental” - “Estado”, resultando em 60 (sessenta) decisões, dentre as quais colheram-se e analisaram-se 14 (quatorze) acórdãos que entendemos ter mais afinidade com o tema. O período temporal analisado situa-se entre 21 de junho de 2005 e 28 de setembro de 2020.

Foram excluídas da seleção supra, para fins de apreciação neste capítulo, as decisões proferidas no REsp n. 1.071.741, originário do Estado de São Paulo, de relatoria do Ministro Sr. Herman Benjamin, julgado em 24 de março de 2009; e no REsp n. 647.493, originário do Estado de Santa Catarina, de relatoria do Ministro Sr. João Otávio de Noronha, porque já analisados no segundo capítulo deste trabalho, evitando-se incorrer em redundância textual.

Após analisadas cada uma das decisões levantadas, se fará uma síntese dos fundamentos verificados, no escopo de se compulsar qual o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça na matéria em estudo.

3.1. JULGADOS PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A análise das decisões se fará pela ordem cronológica de julgamento, destacando-se os pontos de maior relevância para a dissertação, sempre com foco no tema tratado.

Eventualmente serão reproduzidas, também, as decisões proferidas pelos Tribunais de origem, seja para apontar quais foram as razões recursais aventadas, seja para tecer considerações relacionadas à questões levantadas ao longo deste trabalho.

3.1.1. Recurso Especial n. 604.725 - SP

Na análise do Recurso Especial n. 604.725⁶⁷, proveniente do Estado do Paraná, de relatoria do Sr. Ministro Castro Meira, julgado em 21 de junho de 2005, discutiu-se quanto à legitimidade passiva e natureza da responsabilidade civil do ente estatal na hipótese de omissão concorrente para causação do dano ambiental.

Tratou, na origem, de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal em face da União, do Estado do Paraná, do Município de Foz do Iguaçu e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em razão da possível causação de danos ambientais devido à construção da Avenida Beira Rio, que tangencia o Rio Paraná por uma extensão de 7.620 m, compreendidos entre a Ponte Internacional da Amizade e a Avenida das Morenitas no Município de Foz do Iguaçu, e pelo não cumprimento de Termo de Compromisso referente à proteção de área de preservação permanente firmado entre o Município de Foz do Iguaçu e o IBAMA.

O *Parquet* requereu a condenação do Município de Foz do Iguaçu, do Estado do Paraná e da União Federal na obrigação de recompor a área ambiental atingida, com o desfazimento das obras concluídas, realocação dos posseiros assentados na área de preservação permanente e recuperação da mata ciliar em toda a faixa de preservação permanente cortada pela Avenida Beira Rio ou a ela adjacente.

O Tribunal de origem entendeu pela responsabilidade solidária do Estado do Paraná, em razão do dever de proteção do meio ambiente ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pontuando que, uma vez que tenha sido omissor, tornou-se civilmente responsável pelos eventuais danos.

O Estado do Paraná recorreu, aduzindo sua ilegitimidade passiva sob o argumento de que sua participação na obra limitou-se ao financiamento dessa, e que não havia nexo de causalidade entre o repasse de verbas ao Município de Foz de Iguaçu e o dano ambiental.

O recurso não foi provido. Em suas razões de decidir, o Ministro Relator citou o art. 23, inciso VI⁶⁸, da Constituição Federal, a fixar a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de

⁶⁷ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301954005&dt_publicacao=22/08/2005>. Acesso em 13 nov. 2020.

⁶⁸ Constituição de 1988, art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

suas formas, além do art. 225, *caput*, e parágrafos, para elucidar os deveres de proteção do Estado e as consequências decorrentes do não cumprimento em face da natureza objetiva da responsabilidade.

Em seu voto, o Ministro aduziu que independentemente da existência de culpa, o Estado, na qualidade de poluidor indireto, na forma do inciso IV⁶⁹, art. 3 da Lei n. 6.938, de 1981, é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente. Concluiu que o resultado danoso decorreu conjuntamente da ação consistente no repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu, somada à omissão consubstanciada na ausência de fiscalização no que se refere às licenças concedidas bem como as que deveriam ter sido confeccionadas. De acordo com o voto, tais circunstâncias se fizeram aptas para a caracterização do nexo de causalidade, e uma vez preenchidos os demais requisitos, notadamente a ação ou omissão e o dano, restava legitimada a responsabilidade passiva do Estado do Paraná, a qual, afirmou-se, era objetiva e solidária.

A decisão restou assim ementada:

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

Destacam-se as seguintes passagens:

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

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

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

⁶⁹ IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

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).

As razões do acórdão levam ao entendimento de que (1) o dever de proteção do meio ambiente é atribuído ao Estado em todas as suas esferas; (2) a omissão estatal é apta para configurar o nexo de causalidade entre o não-ato e o fato danoso, cuidando-se de causa concorrente para o resultado lesivo; (3) mesmo na qualidade de poluidor indireto o Estado responde solidariamente, sendo hipótese de litisconsórcio facultativo; (4) a responsabilidade do Estado, no caso tratado, foi objetiva, na forma da Lei n. 6.938, de 1981.

3.1.2. Ag. Reg. no Ag. de Inst. n. 822.764 - MG

Em análise ao Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 822.764⁷⁰, do estado de Minas Gerais, julgado em 05 de junho de 2007, sob a relatoria do então Ministro Sr. José Delgado, a discussão central cuidou de verificar a natureza subjetiva ou objetiva da responsabilidade civil da Administração Pública por danos ambientais decorrentes de omissão ao dever de fiscalização. O Agravo Regimental foi interposto em face da seguinte decisão:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ESTADO DE MINAS GERAIS. **DANO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. OMISSÃO. DEVER DE FISCALIZAR.** 1. Inexistiu ofensa ao art. 535 do CPC pois as questões que se dizem omissas foram claramente fundamentadas no voto do aresto guerreado, sendo sabido que cabe ao julgador apreciar a questão de acordo com o que entender pertinente à controvérsia. 2. O dissídio pretoriano não foi demonstrado conforme ditames do CPC e do RISTJ, sem ter sido realizado o devido cotejo analítico, o que impede a interposição do recurso especial pela alínea "c" do art. 105, III, da CF/88. 3. **No que tange ao cerne da questão sobre a legitimidade passiva, ou não, do Estado de Minas Gerais figurar no presente caso, por versar sobre dano ambiental, tem-se posicionamento similar ao do acórdão *a quo*, e conforme a jurisprudência deste Sodalício, de que o Estado deve responder solidariamente por danos causados ao meio ambiente, já que foi omissos em seu poder-dever de fiscalizar.** Precedentes. 4. Agravo de instrumento não-provido. (Grifo nosso).

⁷⁰ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200602038002&dt_publicacao=02/08/2007>. Acesso em 16 nov. 2020.

O Estado de Minas Gerais alegou que o Tribunal de origem deixou de analisar a questão pertinente à responsabilidade objetiva do poluidor e subjetiva da Administração Pública, defendendo que na hipótese, em se tratando de fiscalização, caberia a responsabilização do Estado somente com a verificação de culpa.

Em sua fundamentação, o Ministro elencou que a responsabilidade objetiva do poluidor decorre diretamente do § 1^o⁷¹, art. 14, da Lei n. 6.938, de 1981, e citou fundamentos contidos na decisão combatida, destacando ser “indeclinável o dever de vigilância, controle e fiscalização do Poder Público com referência a qualquer atividade que possa causar dano ao meio ambiente”, e que a responsabilidade do Estado, na hipótese, era objetiva, informada pelo § 6^o, art. 37, da Constituição Federal.

Construiu-se a seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AMBIENTAL. LEGITIMIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS. OMISSÃO DO DEVER DE FISCALIZAR. PRECEDENTES. 1. Cuida-se de agravo regimental interposto pelo Estado de Minas Gerais contra decisão que entendeu: a) inexistir ofensa ao artigo 535 do CPC; b) não ter sido a divergência jurisprudencial demonstrada conforme os ditames do CPC e do RISTJ; c) harmonizar-se o entendimento do acórdão recorrido com a jurisprudência deste STJ. Sustenta a agravante, em síntese, que: a) embora tenham sido apresentados embargos declaratórios, o Tribunal a quo não analisou questão relevante pertinente à responsabilidade objetiva do poluidor (art. 14, § 1^o, da Lei n. 6.930/81) e subjetiva da Administração Pública; b) a doutrina e a jurisprudência são favoráveis à sua tese; c) a responsabilidade do Estado, em se tratando de fiscalização, é subjetiva, dependendo da verificação de culpa; d) o dissídio pretoriano foi devidamente comprovado. 2. A matéria central sobre a responsabilidade objetiva do poluidor, presente no art. 14, § 1^o, da Lei n. 6.930/81, e subjetiva da Administração Pública, foi analisada no acórdão vergastado. Não há de se falar em violação do art. 535, II, do CPC. 3. **A conclusão do acórdão exarado pelo Tribunal de origem está em consonância com a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça que se orienta no sentido de reconhecer a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para responder por danos causados ao meio ambiente em decorrência da sua conduta omissiva quanto ao dever de fiscalizar.** Aplicável, portanto, a Súmula 83/STJ. 4. Agravo regimental não-provido. (Grifo nosso).

Em consonância à decisão supra, é de se concluir (1) que o Estado, quando omissivo, atua como poluidor indireto e que; (2) a responsabilidade do Estado, de acordo com o acórdão, é objetiva, informada pelo § 6^o, art. 37, da CF, e § 1^o, art. 14, da Lei n. 6.930, de 1981.

⁷¹ § 1^o - 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.

3.1.3. Ag. Reg. no Ag. de Inst. n. 973.577 - SP

No Agravo Regimental interposto no Agravo de Instrumento n. 973.577⁷², proveniente do Estado de São Paulo, julgado em 16 de setembro de 2008, de relatoria do Ministro Sr. Mauro Campbell Marques, a questão posta no recurso especial suscitou a legitimidade ou ilegitimidade do Estado de São Paulo para figurar no pólo passivo de ação civil pública que objetivava a reparação de danos ambientais decorrentes da implementação de um loteamento irregular em área de manancial.

O Tribunal de origem confirmou a decisão que reconheceu a legitimidade dos réus, incluindo o Estado de São Paulo e o Município de Juitiba, onde sucedeu o fato, para composição do pólo passivo da ação civil pública.

Em suas razões de impugnar, o Estado de São Paulo arguiu que houve prejulgamento da ação quando da decisão por sua inclusão no pólo passivo. No seu entendimento, não foi devidamente abordada sua legitimidade ou ilegitimidade.

A decisão agravada foi integralmente mantida, sendo assim ementada:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO FIGURAR NO PÓLO PASSIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. OFENSA AO ART. 535 DO CPC REPELIDA.

Extraem-se os seguintes enxertos:

2. A decisão de primeiro grau, que foi objeto de agravo de instrumento, afastou a preliminar de ilegitimidade passiva porque entendeu que as entidades de direito público (*in casu*, Município de Juitiba e Estado de São Paulo) podem ser arrostadas ao pólo passivo de ação civil pública, quando da instituição de loteamentos irregulares em áreas ambientalmente protegidas ou de proteção aos mananciais, seja por ação, quando a Prefeitura expede alvará de autorização do loteamento sem antes obter autorização dos órgãos competentes de proteção ambiental, ou, como na espécie, por **omissão na fiscalização** e vigilância quanto à implantação dos loteamentos.

3. A conclusão exarada pelo Tribunal *a quo* alinha-se à jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, orientada no sentido de **reconhecer a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para figurar em ação que pretende a responsabilização por danos causados ao meio ambiente em decorrência de sua conduta omissiva quanto ao dever de fiscalizar**. Igualmente, coaduna-se com o

⁷² Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200702752020&dt_publicacao=19/12/2008>. Acesso em 16 nov. 2020.

texto constitucional, que dispõe, em seu art. 23, VI, **a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente** e combate à poluição em qualquer de suas formas. E, ainda, o art. 225, *caput*, também da CF, que 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. (Grifo nosso).

A decisão afirma, explicitamente, que não há que se falar em ilegitimidade dos entes federados, seja no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, para figurar no polo passivo de ação civil pública que objetiva a reparação de danos ambientais decorrentes da falta do ente público para com seu poder-dever de fiscalizar e defender o meio ambiente.

3.1.4. Ag. Reg. no REsp n. 1.001.780 - PR

No julgamento do Agravo Regimental oposto no Recurso Especial n. 1.001.780⁷³, do Estado do Paraná, julgado em 27 de setembro de 2011, sob a relatoria do então Ministro Sr. Teori Albino Zavascki (ago. 1948/jan. 2017), foram analisados três agravos, um oferecido pelo Município de Campo Mourão e outros, outro pela União, e o terceiro pelo IBAMA. Interessa-nos a análise deste último.

Extrai-se, da decisão agravada, os seguintes pontos, relativos ao IBAMA:

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL.[...] **RECURSO ESPECIAL DO IBAMA. DANO AO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ARTS. 3º, IV, C/C 14, § 1º, DA LEI 6.938/81. DEVER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO.**
 1. A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, **há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto.** Trata-se, **todavia, de responsabilidade subsidiária**, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, "seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, **assegurado, sempre, o direito de regresso** (art. 934, do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil" (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJE de 16/12/2010). 3. Recursos especiais de (a) Margaret Marieta Giani Campo e cônjuge, (b) da União, (c) do Estado do Paraná, e (d) do Município de Campo Mourão e outros aos quais se nega seguimento; (e) recurso especial do IBAMA parcialmente provido. (Grifo nosso).

⁷³ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200702476534&dt_publicacao=04/10/2011>. Acesso em 16 nov. 2020.

O IBAMA sustentou que "a responsabilidade da ré não pode ser sequer subsidiária à responsabilidade dos agentes particulares causadores diretos do dano, mesmo porque o art. 14 da Lei 6.938/81 coloca apenas o poluidor como responsável objetivamente, não o Estado, nem o seu órgão fiscalizador", e que "não se coaduna com o ordenamento pátrio a exigência de que o IBAMA seja co-responsável por degradação ambiental causada única e exclusivamente por particular", em vista de que "para a configuração da responsabilidade por omissão, necessário que haja culpa grave do poder público".

O relator citou passagem contida no acórdão recorrido, a qual nos cabe transcrever:

No pólo passivo pode-se dividir os réus em duas categorias quanto aos deveres para com o objeto desta ação: os proprietários dos imóveis ao entorno do lago e as pessoas jurídicas responsáveis pela conservação, manutenção e fiscalização das condições ambientais, pela política e projetos no mesmo sentido.

O dever de todos é a preservação, recomposição, manutenção e fiscalização recíprocos. Todavia, aos órgãos públicos e à empresa concessionária é dever ainda a fiscalização e atuação preventiva na preservação ambiental, que foi, à evidência, negligenciada ao longo de anos. Isto não significa, deixe-se muito bem claro, na transferência ou assunção destes de responsabilidade inerente aos proprietários dos imóveis. Em outras palavras, a responsabilidade pela deficiente atuação estatal e da concessionária em nada interfere no dever dos proprietários de obedecer às normas ambientais. Há, portanto, responsabilidade de todos os réus pela necessária preservação.

O enxerto é cirúrgico ao observar que, embora a relação entre os réus seja distinta comparativamente ao fato gerador da responsabilidade ambiental, uns porque proprietários dos imóveis e outros porque gestores da qualidade ambiental, o dever que lhes é atribuído é o mesmo, qual seja, o de preservar o meio ambiente. O que ocorre, em se tratando do Poder Público, é que o cumprimento desse dever lhe exige o exercício da fiscalização e atuação preventivas, ao modo que sua atuação deficiente reputa-se causa para geração do dano ambiental. A responsabilidade dos proprietários dos imóveis, como foi ressaltado, não é transferida para o ente público, pois em verdade são todos co-responsáveis pelo dano ambiental, os primeiros por ação direta, o segundo por omissão consubstanciada na falta ou ineficiência de fiscalização.

O recurso foi parcialmente provido para confirmar a responsabilidade civil dos entes públicos pelo dano ambiental, ressaltando-se que a execução, nesse caso, é de natureza subsidiária, de modo que somente poderá ser promovida em face do poder público caso o degradador direto não dê cumprimento à obrigação, assegurando-se, em qualquer hipótese, o direito de regresso. A decisão foi assim ementada:

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ADOÇÃO COMO RAZÕES DE DECIDIR DE PARECER EXARADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4.771/65. **DANO AO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ARTS. 3º, IV, C/C 14, § 1º, DA LEI 6.938/81. DEVER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO.** 1. A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, **em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação**, "seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil" (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010). 2. Examinar se, no caso, a omissão foi ou não "determinante" (vale dizer, causa suficiente ou concorrente) para a "concretização ou o agravamento do dano" é juízo que envolve exame das circunstâncias fáticas da causa, o que encontra óbice na Súmula 07/STJ. 3. Agravos regimentais desprovidos. (Grifo nosso).

O acórdão, todavia, não analisou se a omissão foi ou não determinante para a causação do dano pois fazê-lo implicaria no reexame das circunstâncias de fato, exercício que não compete àquela instância julgadora em observância ao que dispõe a súmula n. 07⁷⁴ do Superior Tribunal de Justiça.

De toda sorte, retiram-se do julgado dois importantes ensinamentos atinentes à matéria de responsabilidade civil do Estado por omissão na hipótese de danos ambientais causados por particulares: (1) a responsabilidade é solidária entre o Estado e os demais responsáveis e; (2) a execução em face do Poder Público é subsidiária.

3.1.5. REsp. n. 1.339.046 - SC

No âmbito do acórdão proferido no Recurso Especial n. 1.339.046⁷⁵, do Estado de Santa Catarina, julgado em 05 de março de 2013, sob a relatoria do Ministro Sr. Herman Benjamin, se vislumbram as consequências práticas do princípio do poluidor-pagador, com afirmação da reparação integral e da responsabilidade civil solidária e subsidiária do ente estatal.

⁷⁴ "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial." Disponível em <https://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ_asc.pdf>. Acesso em 16 nov. 2020.

⁷⁵ Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201723708&dt_publicacao=07/11/2016>. Acesso em 17 nov. 2020.

Cuidou, na origem, de ação civil pública por danos ao meio ambiente movida pelo Ministério Público em face da Fundação do Meio Ambiente - FATMA (atualmente Instituto do Meio Ambiente - IMA) e um empresa têxtil que teria passado a exercer suas atividades sem se adequar às normas de licenciamento ambiental e após, quando licenciada, não teria cumprido com as obrigações que lhe foram impostas referentes à disposição adequada dos resíduos sólidos e operação da estação de tratamento dos efluentes líquidos, industriais e sanitários. O *Parquet* requereu a condenação ao pagamento de indenização pelos danos ambientais bem como a regularização da atividade. O processo, entretanto, foi extinto quando sucedeu-se a falência da empresa, fundamentando-se a sentença na perda de objeto.

A decisão do Tribunal *a quo* foi assim ementada:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PERDA DE OBJETO. ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES DA RÉ. O encerramento das atividades e decretação da falência da empresa ré tem como consequência a perda de objeto da ação civil pública ajuizada com o objetivo na condenação na recuperação de dano ambiental e pagamento de indenização.

O Ministério Público Federal recorreu, alegando que a decretação de falência da empresa ré não implicava na perda do objeto da ação civil pública relativamente à declaração de existência de dano ambiental.

O relator deu provimento ao recurso determinando o retorno dos autos à primeira instância para prosseguimento do processo. Em sua fundamentação, afirmou a perda do objeto da ação relativamente ao pedido de regularização da atividade haja vista o encerramento da empresa, entretanto, asseverou que o dever de indenizar os danos ambientais permanecia. Discorreu que em nosso sistema jurídico vigora o princípio da reparação integral do dano ambiental, do qual, em suas palavras “é corolário o princípio do poluidor-pagador, a impor a responsabilização por todos os efeitos decorrentes da conduta lesiva, incluindo o prejuízo suportado pela sociedade, até que haja a fundamental e absoluta recuperação, *in natura* inclusive, do bem lesado”. Pontuou que a mera interrupção da atividade da empresa não se tratava de consequência liberatória da responsabilidade ambiental e tampouco resultava óbice ao processamento de ação civil pública que visasse à indenização.

Acerca da falência, Herman Benjamin discorreu que “não se caracteriza como elemento sumário de desaparecimento de obrigações preexistentes debatidas em demandas judiciais; sua consequência, [...] é a organização do ativo empresarial e do passivo judicial (art. 76, Lei 11.101/2005) e a estruturação do pagamento”. Dessa forma, tanto a falência quanto o

exaurimento do patrimônio da pessoa jurídica não implicam na extinção de ação civil pública reparatória de dano ambiental, até mesmo porque o Direito Ambiental adota a teoria da desconsideração da personalidade jurídica.

Ao fim, o ministro ressalta que a ação foi proposta em face da FATMA/IMA em razão da omissão fiscalizatória e punitiva do órgão. Nesse ponto, arrematou ao consignar que “Havendo mais de um causador do mesmo dano ambiental, todos respondem solidariamente pela reparação (CC, art. 942, *in fine*), embora a responsabilidade do Estado traga a peculiaridade de ser deduzida na forma de imputação solidária, mas de execução subsidiária”.

O acórdão foi ementado da seguinte maneira:

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS AO MEIO AMBIENTE. FALÊNCIA. SUSPENSÃO DE ATIVIDADES. ALIENAÇÃO DE ATIVOS. AUSÊNCIA DE PERDA DE OBJETO. PROSSEGUIMENTO DA DEMANDA. PRINCÍPIO POLUIDOR-PAGADOR E PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO IN INTEGRUM. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. ART. 50 DO CÓDIGO CIVIL. ART. 4º DA LEI 9.605/1998. ARTS. 81 E 82 DA LEI 11.101/2005. NATUREZA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. IMPUTAÇÃO SOLIDÁRIA (ART. 942, IN FINE, DO CÓDIGO CIVIL) E EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA.

Destacam-se os enxertos:

3. O acórdão reconhece que "a Malharia Manz operou sem licenciamento ambiental regular, pois não demonstrou o atendimento das condicionantes impostas pela FATMA pondo em risco a saúde e o meio ambiente ecologicamente equilibrado". Presente o dano e, em tese, o dever de indenizar, **a mera interrupção da atividade produtiva da empresa poluidora não implica eficácia moratória ou liberatória da responsabilidade ambiental** e não conduz à falta de interesse no processamento de Ação Civil Pública. Interpretação contrária afronta o art. 267, VI, do CPC.

5. Não custa lembrar que **o Direito Ambiental adota, amplamente, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica** (*in casu*, v.g., os arts. 4º da Lei 9.605/1998 e 81 e 82 da Lei 11.101/2005). Sua incidência, assim, na Ação Civil Pública, vem a se impor, em certas situações, com absoluto rigor. **O intuito é viabilizar a plena satisfação de obrigações derivadas de responsabilidade ambiental, notadamente em casos de insolvência da empresa degradadora.** No que tange à aplicação do art. 4º da Lei 9.605/1998 (= lei especial), basta tão somente que a personalidade da pessoa jurídica seja "obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente", dispensado, por força do princípio da reparação *in integrum* e do princípio poluidor-pagador, o requisito do "abuso", caracterizado tanto pelo "desvio de finalidade", como pela "confusão patrimonial", ambos próprios do regime comum do art. 50 do Código Civil (= lei geral).

6. A demanda foi proposta também contra a FATMA – Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina. *A priori*, os fundamentos não afastam a necessidade e a adequação do pedido deduzido em face da omissão fiscalizatória do órgão de meio ambiente estadual. **Havendo mais de um causador do mesmo dano ambiental, todos respondem solidariamente pela reparação (CC, art. 942, *in fine*), embora**

a responsabilidade do Estado traga a peculiaridade de ser deduzida na forma de imputação solidária, mas de execução subsidiária.
(Grifos nossos).

Referido acórdão, além de afirmar a responsabilidade solidária e subsidiária da Administração Pública quando atua omissivamente em relação ao seu dever de fiscalizar e proteger o meio ambiente, contribuindo assim à causação do dano, é de suma relevância haja vista asseverar que (1) a reparação integral do dano ambiental cuida-se de obrigação inafastável⁷⁶ e; (2) a falta de patrimônio da pessoa jurídica, mesmo quando já decretada sua falência, não é justificativa para escusar-se da reparação ambiental, sendo aplicável, na hipótese, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica.

3.1.6. REsp. n. 1.376.199 - SP

Na apreciação do Recurso Especial n. 1.376.199⁷⁷, oriundo do Estado de São Paulo, julgado em 19 de agosto de 2014, também de relatoria do Ministro Sr. Herman Benjamin, aplicou-se a teoria da responsabilidade independentemente de culpa inclusive em relação ao poluidor indireto, no caso, a Fazenda Pública do Estado de São Paulo.

A ação de origem tratava-se de ação civil pública em que o Ministério Público do Estado de São Paulo pleiteava a condenação da Fazenda do Estado e da co-ré, uma imobiliária, em razão de ocupação irregular em um terreno de mananciais⁷⁸, área de preservação permanente e, portanto, *non aedificandi*.

O Tribunal de origem julgou a ação parcialmente procedente afastando a co-autoria por parte da Fazenda do Estado, obrigando objetivamente apenas a imobiliária co-ré.

O *Parquet* recorreu, alegando que o Estado tinha o dever de impedir a ocupação haja vista tratar-se de área de especial proteção ambiental, cabendo-lhe zelar e proteger o terreno de mananciais. Arguiu, ainda, que a Fazenda Pública foi formalmente cientificada da

⁷⁶ Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 654.833, com repercussão geral, tema 999 (imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental), originário do Estado do Acre, de relatoria do Ministro Sr. Alexandre de Moraes, firmou a tese de que “É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental”. Inteiro teor do acórdão disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077366>>. Acesso em 17 nov. 2020.

⁷⁷ Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201103087376&dt_publicacao=07/11/2016>. Acesso em 17 nov. 2020.

⁷⁸ De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, “Manancial de abastecimento público é a fonte de água doce superficial ou subterrânea utilizada para consumo humano ou desenvolvimento de atividades econômicas”. Disponível em <<https://www.mma.gov.br/informma/item/8047-mananciais.html>>. Acesso em 17 nov. 2020.

ocupação e edificação irregulares, e que muito embora a mesma tenha determinado a demolição, não exerceu tal prerrogativa, cuidando-se de responsabilidade por danos ambientais objetiva e solidária.

O Ministro reformou a decisão do Tribunal de origem. Discorreu que mesmo que não se possa exigir que a Administração fiscalize e impeça todo e qualquer ato contrário à Lei, o Estado não se exime do dever de implementar as normas em vigor de forma eficaz, as quais, em se tratando do meio ambiente, são de maior relevância em face dos inúmeros instrumentos de prevenção, repressão e reparação estabelecidos pelo legislador. Nas palavras do Ministro, “é mister responsabilizar, em certas situações, o Estado por omissão, de forma objetiva e solidária, [...] quando não exercida, a tempo, a prerrogativa de demolição administrativa ou de outros atos típicos da autoexecutoriedade ínsita ao poder de polícia”.

Concluiu, assim, que há corresponsabilidade do Estado em decorrência de omissão ao seu dever de controlar e fiscalizar a integridade do meio ambiente, ao modo que contribua direta ou indiretamente para a degradação ambiental ou seu agravamento. Asseverou que a corresponsabilização não constitui óbice à adoção de medidas disciplinares, penais e civis em face do agente público que atuou de maneira desconforme às funções que lhe cabiam exercer.

Consignou, por fim, que “é objetiva, solidária e ilimitada a responsabilidade ambiental do Estado, em caso de omissão do dever-poder de controle e fiscalização; mas a sua execução é de natureza subsidiária”, ao modo que poderá ser executado tão somente na hipótese em que o devedor principal (leia-se degradador original) não dê cumprimento à obrigação, assegurado o direito de regresso.

O recurso foi, dessa forma, provido, condenando solidariamente a Fazenda Pública do Estado de São Paulo e a imobiliária co-ré, restando assim ementado:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSOS HÍDRICOS. PRIORIDADE DO ABASTECIMENTO PÚBLICO. LEI 9.433/1997. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. LEI 6.938/1981. DANO IN RE IPSA AO MEIO AMBIENTE. CONSTRUÇÃO DE IMÓVEL EM ÁREA DE PROTEÇÃO DE MANANCIAS. RESERVATÓRIO GUARAPIRANGA. ÁREA NON AEDIFICANDI. IMPUTAÇÃO OBJETIVA E EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. MUDANÇAS CLIMÁTICAS.

Destacam-se as seguintes passagens:

10. Nesse ponto, o Tribunal de Justiça se distanciou da jurisprudência do STJ. **Não se imputa ao Estado, nem se mostra viável fazê-lo, a posição de segurador universal da integralidade das lesões sofridas por pessoas ou bens protegidos.**

Tampouco parece razoável, por carecer de onipresença, exigir que a Administração fiscalize e impeça todo e qualquer ato de infração a lei. **No entanto, incumbe ao Estado o dever-poder de eficazmente e de boa-fé implementar as normas em vigor**, atribuição que, no âmbito do meio ambiente, ganha maior relevo diante da dominialidade pública de muitos dos elementos que o compõem e da diversidade dos instrumentos de prevenção, repressão e reparação prescritos pelo legislador.

11. Apesar de se ter por certo a inexecuibilidade de vigilância ubíqua, **é mister responsabilizar, em certas situações, o Estado por omissão, de forma objetiva e solidária, mas com execução subsidiária** (impedimento à sua convocação per saltum), notadamente quando não exercida, a tempo, a prerrogativa de demolição administrativa ou de outros atos típicos da autoexecutoriedade ínsita ao poder de polícia.

12. Segundo a jurisprudência do STJ, **"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)"** (REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22/8/2005).
(Grifos nossos).

Além da afirmação pela responsabilidade civil objetiva, solidária e subsidiária do Estado por atos omissivos contributivos para a causação ou agravamento de danos ambientais, o acórdão em comento trata de importante questão atinente ao poder-dever de fiscalização, ou seja, ao poder de polícia estatal, ao pontuar que (1) a mera determinação de demolição de edificação em área de preservação permanente não exime o Poder Público da responsabilidade pelo dano ambiental perpetrado por ocupação irregular, pois; (2) a Administração Pública tem o dever de adotar medidas eficazes e tempestivas para impedir a consumação do dano ou desfazê-lo, evitando seu agravamento. Nesse sentido, (3) a omissão não se caracteriza apenas da hipótese de não-fiscalização, mas também na fiscalização deficitária, cabendo a imputação da responsabilidade civil ambiental tanto em face do degradador direto quanto do Estado, na qualidade de degradador indireto.

3.1.7. Ag. Reg. no REsp. n. 1.417.023 - PR

No Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.417.023⁷⁹, originário do Estado do Paraná, julgado em 18 de agosto de 2015, sob a relatoria do Ministro Sr. Humberto Martins, abordou-se a competência comum dos entes federados relativamente à tutela ambiental.

⁷⁹ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303716380&dt_publicacao=25/08/2015>. Acesso em 18 nov. 2020.

Originalmente, foi interposto Recurso Especial pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em face de decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com a seguinte ementa:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. IBAMA. DELIMITAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE LOCALIZADA EM PROPRIEDADE RURAL. RECUPERAÇÃO DE ÁREA DEGRADADA. FISCALIZAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. DEVERES AMBIENTAIS. DEVER FUNDAMENTAL DE SOLIDARIEDADE. MULTA POR DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. O IBAMA e o Estado do Paraná são partes passivas legítimas em ação civil pública em que se discute o dever de reparação ambiental por parte de proprietários de áreas devastadas, dadas suas atribuições e responsabilidades quanto à fiscalização e a execução da política ambiental. A função social da propriedade e o dever fundamental de solidariedade fundamentam a imposição de deveres de preservação e reparação ambiental por parte dos proprietários das áreas. A imposição de multa por descumprimento de ordem judicial, em face da Administração Pública, configura instrumento de efetividade da atividade jurisdicional e de realização da vontade concreta da lei, não se falando em intervenção judicial indevida na atividade administrativa.
(Grifo nosso).

O recurso foi julgado por decisão monocrática, não sendo provido. O IBAMA agravou, alegando que embora a competência para fiscalização ambiental seja comum entre os entes federados, no caso concreto era possível identificar a qual deles incumbia ordinariamente a fiscalização, de modo que a responsabilidade não era de lhe ser imputada, vez que competia a outro órgão ambiental.

O agravo não foi provido, sendo mantida na íntegra a decisão monocrática que não deu provimento ao recurso especial. O Ministro Relator asseverou que no caso da proteção ao meio ambiente não se pode falar que há competência exclusiva de um ente da federação, pois o poder de polícia ambiental é de ser exercido por todos vez que se trata de competência comum. Dessa forma, independentemente de qual seja o local ameaçado ou onde esteja ocorrendo o dano, “os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir imediatamente, obstando a perpetuação da infração”.

Ao fim, pontuou que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, imputável a quem quer que tenha contribuído para a ocorrência da lesão, inclusive indiretamente. No caso do IBAMA, uma vez que lhe compete o dever de preservar e defender o meio ambiente, o não fazer constituiu-se em causa concorrente para a ocorrência do dano, devendo, portanto, ser responsabilizado o órgão.

O acórdão foi assim ementado:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. IBAMA. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO CARACTERIZADA. 1. Tratando-se de proteção ao meio ambiente, não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo. 2. **O Poder de Polícia Ambiental pode – e deve – ser exercido por todos os entes da Federação, pois se trata de competência comum, prevista constitucionalmente.** Portanto, a competência material para o trato das questões ambiental é comum a todos os entes. Diante de uma infração ambiental, os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir imediatamente, obstando a perpetuação da infração. 3. **Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, logo responderá pelos danos ambientais causados aquele que tenha contribuído apenas que indiretamente para a ocorrência da lesão.** Agravo regimental improvido. (Grifo nosso).

Ainda que concisa, a decisão se basta ao afirmar que a tutela ambiental compete comumente a todos os entes federados, e que a omissão na fiscalização, ao contribuir mesmo que indiretamente para a causação do dano ambiental, é fator suficiente para atribuição da responsabilidade objetiva do ente estatal.

3.1.8. REsp. n. 1.389.107 - SC

Questão semelhante foi analisada no âmbito do Recurso Especial n. 1.389.107⁸⁰, do Estado de Santa Catarina, julgado em 1º de dezembro de 2015, sob a relatoria do Ministro Sr. Herman Benjamin.

No caso, foi proposta ação civil pública em decorrência de danos ambientais perpetrados em uma gruta localizada no Município de Botuverá. Foram incluídos no polo passivo a União, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, devido, em relação à primeira, ao processo de licenciamento ambiental ser afeto a órgão integrante da sua estrutura, notadamente a Secretaria de Patrimônio da União, e ao segundo e terceiro por

⁸⁰ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301768422&dt_publicacao=26/08/2020>. Acesso em 18 nov. 2020.

não procederem à análise e aprovação do Plano de Manejo Espeleológico definitivo das Grutas de Botuverá.

Foram arguidas, na origem, em sede de apelação, as preliminares de ilegitimidade passiva dos entes referidos, sendo rejeitadas pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

O recurso especial foi interposto requerendo-se a reforma do acórdão sob o fundamento de que o Parque das Grutas de Botuverá é uma unidade de conservação municipal, não sendo possível atribuir a responsabilidade por omissão aos órgãos da União porque inexistente legislação que fixe tal responsabilidade.

O acórdão foi assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PATRIMÔNIO ESPELEOLÓGICO. DANO AMBIENTAL. OMISSÃO DO ESTADO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA E SOLIDÁRIA. PARQUE MUNICIPAL NATURAL GRUTA DE BOTUVERÁ. PLANO DE MANEJO ESPELEOLÓGICO DEFINITIVO E LICENÇA AMBIENTAL PARA EXPLORAÇÃO TURÍSTICA DA CAVIDADE SUBTERRÂNEA. RESOLUÇÃO CONAMA 9, DE 24 DE JANEIRO DE 1986. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAL. ART. 3º, IV, DA LEI 6.938/1981. LEGITIMIDADE PASSIVA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

O Ministro dá início à fundamentação discorrendo acerca da complexidade da matéria relativamente ao patrimônio espeleológico, em suas palavras, “frágeis e preciosos ambientes da Terra, as cavernas carregam – como repositório raro e insubstituível da evolução dos minerais, do clima e da própria vida planetária – excepcional valor geológico, ecológico, histórico, paisagístico e turístico”.

Quanto à responsabilidade dos entes, Benjamin retomou os fundamentos do acórdão recorrido no ponto em que discorre que as Grutas de Botuverá, conceitualmente enquadradas entre as "cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos", na forma do inciso X, art. 20, da Constituição Federal, são bens da União.

Asseverou que embora o dever de conservar, defender e restaurar o bem público ambiental e cultural corresponda em primeiro lugar ao titular do domínio, não se exclui a responsabilidade solidária de outros órgãos, e inclusive de particulares, ao modo que é irrelevante se o bem tutelado se integra à Unidade de Conservação criada por ente federativo diverso, no caso dos autos, o Município de Botuverá. Pontuou que é “necessário não confundir titularidade de domínio do bem público com titularidade de gestão ambiental, incapaz esta de eximir de responsabilidade civil, penal e administrativa o sujeito daquela”.

Dessa forma, é de compreender que são co-responsáveis tanto o gestor ambiental quanto o titular dominial, razão porque inafastável a legitimidade passiva da União.

Quanto à responsabilidade ambiental do ICMBio e IBAMA, convém destacar a íntegra do fundamento:

A omissão do IBAMA e do ICMBio na análise e aprovação do Plano de Manejo Espeleológico definitivo da Gruta de Botuverá/SC foi reconhecida pelas instâncias ordinárias como uma das causas dos danos ambientais identificados. Havendo dever estatal específico e legalmente definido, inafastável a imputação objetiva e solidária ao Poder Público, decorrência, ademais, do *microsistema jurídico especial* de proteção do meio ambiente, que afasta a responsabilização com base em culpa, própria do *regime comum* aplicável à conduta omissiva do Estado em outros campos. Ser *dominus* do bem público carrega obrigações incapazes de dissolução, contratual ou não, mesmo que o Estado não participe, não anua, não autorize ou não licencie condutas degradadoras do patrimônio ambiental e cultural, pois a falta ou a insuficiência de fiscalização e de exercício do poder de polícia, vale dizer, a omissão estatal, basta para a responsabilização, na condição de poluidor direto ou indireto (= "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, *direta ou indiretamente*, por atividade causadora de degradação ambiental", art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo acrescentado).

Da passagem, retiram-se dois ensinamentos: (1) Herman Benjamin entende que em matéria de Direito Ambiental e Responsabilidade Civil Ambiental há um microsistema jurídico especial de proteção do meio ambiente, de modo que o regime comum de responsabilidade civil por omissão em regra aplicado ao Estado (§ 6º, art. 37, da CF) é excetuado, afastando-se a responsabilidade com base no elemento subjetivo *culpa*, tratando-se, portanto, de responsabilidade objetiva; (2) a dominialidade de bens públicos implica na inafastabilidade de certos deveres, no caso de bens ambientais sob o domínio da União, ainda que o ente não contribua comissivamente para a causação de eventual dano, a omissão caracterizada pela falta ou insuficiência de fiscalização é o bastante para imputar-lhe a responsabilização na qualidade de degradador indireto.

3.1.9. REsp. n. 1.356.992 - SP

O Recurso Especial n. 1.356.992⁸¹, do Estado de São Paulo, julgado em 17 de novembro de 2016, também de relatoria do Ministro Herman Benjamin, originou-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de uma Imobiliária e Construtora, e do Município de Guarulhos, objetivando a regularização de um loteamento

⁸¹ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201664406&dt_publicacao=28/08/2020>. Acesso em 18 nov. 2020.

clandestino construído em APP, mediante a desocupação e recuperação do terreno, além da indenização pelos danos ambientais. O Tribunal de origem aplicou a responsabilidade solidária dos co-réus, sendo conveniente destacar seguinte trecho da decisão proferida:

Parcelamento irregular. Regularização. Os réus devem regularizar o parcelamento e recompor as áreas de preservação permanente, nos termos da lei. **A responsabilidade é solidária: da proprietária, como decorrência do domínio e ante a natureza 'propter rem' da obrigação. O Município, como decorrência da omissão na fiscalização e ordenamento do solo urbano e da proteção ao meio ambiente.** Os demais réus, por serem os autores da irregularidade.
(Grifo nosso).

O Município de Guarulhos, contudo, recorreu, alegando ser parte ilegítima para figurar no polo passivo da ação, sob o fundamento de que a competência para fiscalizar danos ambientais é do Estado, e que cabia exclusivamente ao empreendedor a responsabilidade pela regularização do loteamento.

O recurso não foi provido, restando assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. LOTEAMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL-URBANÍSTICO. OMISSÃO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS EM FISCALIZAR. RESPONSABILIDADE OBJETIVA, SOLIDÁRIA E ILIMITADA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO — SÚMULA 282/STF. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO STF.
(Grifo nosso).

Quanto à responsabilidade por omissão do Município de Guarulhos, destaca-se a seguinte passagem:

2. O Município de Guarulhos não exerceu o seu poder de polícia ambiental-urbanístico de forma efetiva, porquanto permitiu a ocupação irregular do imóvel e o desmate progressivo da área sem a autorização dos órgãos administrativos e ambientais. É de reconhecer, pois, sua legitimidade passiva. Precedentes: AgRg no REsp 1.417.023/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 25/8/2015; AgRg no REsp 1.286.142/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/2/2013, e AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ de 2/8/2007.
(Grifo nosso).

Verifica-se que se trata de mais um caso em que o exercício ineficaz do poder de polícia ambiental concorreu para a causação de um dano ambiental, Na situação apreciada, permitiu-se, por falta de atuação repressiva, a implementação de parcelamento clandestino do

solo urbano em área de preservação permanente⁸², de modo que a omissão contribuiu para a causação do dano, não havendo que se falar em ilegitimidade passiva do ente estatal.

3.1.10. REsp. n. 1.622.252 - SP

A fundamentação acima se verifica também no Recurso Especial n. 1.622.252⁸³, proveniente do Estado de São Paulo, julgado em 20 de outubro de 2016, novamente sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin. Cuidou de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra um particular e o Município de Guarujá, visando a demolição de construções em APP caracterizada por topo de morro, bem como o pagamento de indenização pelos danos ambientais e a recuperação da área.

Em suas razões recursais, o Município arguiu sua ilegitimidade passiva e argumentou não ter sido omissor em vista de ter condicionado o início da construção à prévia aprovação do Órgão Ambiental Estadual e que, no seu entendimento, não cabia lhe atribuir a responsabilidade objetiva e solidária porque não houve de falta do serviço. O REsp não foi provido, destacam-se, do acórdão proferido, a ementa e o enxerto a seguir:

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PROTEÇÃO PERMANENTE. **OMISSÃO DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ EM FISCALIZAR. RESPONSABILIDADE OBJETIVA, SOLIDÁRIA E ILIMITADA DO ESTADO POR OMISSÃO, MAS DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA.**

[...]

2. **O Município de Guarujá**, apesar de ter expedido o Alvará de Construção, condicionando a supressão da vegetação à obtenção de licença do órgão de proteção do meio ambiente, **não exerceu o seu poder de polícia ambiental de forma efetiva**, porquanto permitiu o início da obra sem a imprescindível aquiescência do órgão estadual competente.

(Grifos nossos).

A decisão afirma, precisamente, que o Poder Público, por não exercer seu poder-dever de polícia ambiental, responde objetiva, solidária e ilimitadamente pelos danos ambientais.

⁸² Caso análogo foi apreciado no Recurso Especial n. 1.666.027, também originário do Estado de São Paulo, julgado em 19 de outubro de 2017, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, reafirmando-se o entendimento de que “o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição [...], podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva”. Íntegra do acórdão disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201603324387&dt_publicacao=01/02/2018>. Acesso em 18 nov. 2020.

⁸³ Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502560780&dt_publicacao=20/08/2020>. Acesso em 18 nov. 2020.

3.1.11. Ag. Int. no REsp. n. 1.326.903 - DF

No Agravo Interno interposto no Recurso Especial n. 1.326.903⁸⁴, originário do Distrito Federal, julgado em 24 de abril de 2018, de relatoria do Ministro Sr. Og Fernandes, foi suscitada a omissão genérica do Estado, adentrando-se, por consequência, na discussão concernente ao nexo de causalidade.

O recurso foi oferecido pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em face do Distrito Federal, sendo parcialmente provido para reconhecer a responsabilidade solidária, de execução subsidiária, da Administração Pública, em razão de omissão *genérica* quanto ao dever de fiscalizar a construção de imóveis em áreas públicas e, por consequência, configurar dano ambiental.

O Distrito Federal agravou, alegando que não se tratava de omissão determinante (leia-se *específica*), e portanto não poderia ser entendida como causa suficiente ou concorrente para a causação do dano, não havendo, no seu entendimento, que se falar em responsabilidade da Administração Pública. Juntou, para embasar tal argumento, um precedente restringindo a aplicação da responsabilidade solidária de execução subsidiária às hipóteses de omissão específica do Estado.

O Ministro, em seu voto, não deu razão ao agravante. Discorreu que o Estado tem o poder-dever de controle e fiscalização ambiental e urbanística, e que o embargo de obra ou sua denúncia a outros órgãos, a exemplo do Ministério Público, não o libera de tal dever. Nesse sentido, a responsabilidade do ente estatal ocorre porque o mesmo, ao se omitir, contribuiu indiretamente para o dano, seja agravando-o, consolidando-o ou perpetuando-o.

Quanto à suposta inexistência de responsabilidade porque não configurada omissão específica, o ministro asseverou que a jurisprudência mais ampla do STJ não exigia tal condição, porquanto a omissão ensejadora da responsabilidade poderia ser indireta. No ponto, consignou que a omissão, no caso, “consistiu na edição de lei inconstitucional, concessão de alvarás baseados nessa lei, e, mesmo após sua declaração de inconstitucionalidade, não tomada de providências para forçar os particulares a retornarem os imóveis ao estado anterior”. Encerrou pontuando que, na hipótese, “o que importa para configuração da

⁸⁴ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201164226&dt_publicacao=30/04/2018>. Acesso em 19 nov. 2020.

responsabilidade estatal é sua contribuição, ainda que indireta, para o estabelecimento do dano ambiental e sua perpetuação, diante da omissão no dever de fiscalizar, coibir e restaurar o meio ambiente”.

A decisão resultou na seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL E URBANÍSTICO. CONSTRUÇÕES IRREGULARES. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CARÁTER SOLIDÁRIO, MAS DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. PRECEDENTES.

Destacam-se seus fundamentos:

1. **A responsabilidade do Estado por dano ao meio ambiente decorrente de sua omissão no dever de fiscalização é de caráter solidário, mas de execução subsidiária**, na condição de devedor-reserva. Precedentes.
2. **Há responsabilidade do Estado ainda que, por meios apenas indiretos, contribua para a consolidação, agravamento ou perpetuação dos danos** experimentados pela sociedade. Hipótese que não se confunde com a situação de garantidor universal.
3. No caso dos autos, **ainda que o acórdão recorrido tenha entendido pela inexistência de omissão específica, os fatos narrados apontam para o nexo claro entre a conduta do Estado e o dano**, constituído pela edição de normativos e alvarás autorizando as construções violadoras do meio ambiente e não implementação das medidas repressivas às obras irregulares especificadas em lei local. Ressalte-se, os danos permanecem sendo experimentados pela comunidade há mais de duas décadas e foram declarados pelo próprio ente público como notórios.
4. **O reconhecimento da responsabilização solidária de execução subsidiária enseja que o Estado somente seja acionado para cumprimento da obrigação** de demolição das construções irregulares **após a devida demonstração de absoluta impossibilidade ou incapacidade de cumprimento da medida pelos demais réus**, diretamente causadores dos danos, e, ainda, **sem prejuízo de ação regressiva** contra os agentes públicos ou particulares responsáveis.
(Grifos nossos).

Cabe destacar a passagem contida no terceiro fundamento. Note-se que a discussão acerca da especificidade da omissão, ou seja, se cuida-se de omissão genérica ou específica, se resolveu pelo nexo de causalidade. Como se viu no capítulo dois deste ensaio, o caráter da omissão, se específica ou genérica, é relevante para atribuição de responsabilidade civil do Estado no âmbito do regime jurídico estabelecido pelo § 6º, art. 37, da CF, porquanto implicar na aplicação de responsabilidade objetiva no caso da omissão específica e na responsabilidade subjetiva quando cuidar-se de omissão genérica, cabendo a demonstração da relação de causa e efeito direto entre a omissão e o dano. O que se pode extrair da decisão em análise é que o

exercício de verificação da qualidade da omissão estatal perde relevância frente ao nexo de causalidade, sendo de maior interesse verificar se há relação de causalidade entre a omissão e o dano ambiental, independentemente desta ser genérica ou específica.

3.1.12. REsp. n. 1.787.952 - RJ

No Recurso Especial n. 1.787.952⁸⁵, originário do Estado do Rio de Janeiro, julgado em 15 de outubro de 2019, também de relatoria do Ministro Sr. Herman Benjamin, foi descrita situação em que houve contribuição na causação de dano ambiental, por omissão, de entes federados nas esferas da União, dos Estados e Municípios.

Na origem, foi proposta ação civil pública pelo Ministério Público Federal em face da União, requerendo o cancelamento das inscrições de ocupações irregulares implementadas em terreno de marinha⁸⁶ situado na orla do Município de Aracruz, devendo ser demolidas e retiradas as construções, bem como os materiais, e recuperada a área, com delimitação definitiva da linha preamar média de 1.831.

O juízo do primeiro grau julgou os pedidos parcialmente procedentes. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região manteve a sentença, em acórdão assim ementado:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TERRENO DE MARINHA. ORLA DO MUNICÍPIO DE ARACRUZ. OCUPAÇÃO IRREGULAR. DEMARCAÇÃO DO PREAMAR MÉDIO DE 1831. CABIMENTO. RESPONSABILIDADE OMISSIVA DA UNIÃO POR DANO AMBIENTAL. EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA.

Destacam-se os seguintes enxertos:

2- A sentença acolheu em parte o pedido, confirmando a decisão que antecipou os efeitos da tutela, para condenar a União Federal a delimitar a linha de preamar média de 1831 da região de Aracruz, concluir, no prazo de sessenta dias, a identificação dos empreendimentos, das atividades e dos ocupantes irregulares do local, bem como, também em sessenta dias, instaurar procedimento dirigido ao cancelamento/regularização das ocupações existentes, adotando providências a fim de evitar a concretização de novos danos ambientais na área.

3- Não se desconhece o caráter excepcional da ingerência do Poder Judiciário nas atribuições do Poder Executivo de formular e implementar políticas públicas, dentre

⁸⁵ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201803201126&dt_publicacao=11/09/2020>. Acesso em 20 nov. 2020.

⁸⁶ De acordo com o Decreto-Lei n. 9.760, de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências, por seu art. 2º “São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831: a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés” (Brasil [1946]).

as quais se inserem as medidas dirigidas à proteção do meio ambiente. Todavia, **quando a omissão estatal vier a comprometer a eficácia de determinado direito constitucionalmente protegido, como é o caso dos autos, caberá ao Poder Judiciário zelar pela observância da norma constitucional, sujeitando o Estado à Jurisdição sem que se possa falar em ofensa à separação dos poderes.**

4- Apesar de ser evidente a omissão da União Federal em reestruturar a ocupação da área, o que permitiu fosse o local invadido e perpetradas as violações ambientais noticiadas, a verdade é que **o resultado indesejável decorreu de uma conjunção de ações e omissões: a omissão da União em relação à ocupação desordenada de seu patrimônio, a omissão do Poder Público Estadual em relação ao licenciamento ambiental do local, a omissão do Poder Público Municipal em fiscalizar a correta ocupação do solo urbano e a ação daqueles que, diretamente, causaram os prejuízos ambientais e deles se beneficiaram.**

5 - **Nos casos em que o Poder Público concorre para o prejuízo por omissão a sua responsabilidade solidária é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência), não podendo ser definida sem que antes seja afastada a possibilidade de os causadores diretos do dano repararem o prejuízo causado.** Não obstante, a parte autora não se preocupou em delimitar os empreendimentos e as atividades irregulares, deixando de perseguir o crédito ambiental em face dos responsáveis diretos pela degradação, preferindo onerar, no final das contas, apenas a sociedade-vítima, com a condenação do Estado em reparar o dano, a responsabilizar, na linha de frente, os terceiros que lograram proveito pessoal com a intervenção ilícita no meio ambiente.

6- **O Estado continua responsável e, eventualmente, deverá ser chamado a adimplir o crédito ambiental, mas não como responsável direto. Atuando como "devedor-reserva", deverá ser convocado a quitar a dívida apenas nas hipóteses em que o degradador original não o fizer, o que exigirá, no caso dos autos, o ajuizamento de nova demanda também em face dos poluidores diretos.** (Grifos nossos).

Note-se que a passagem contida no item 3 do acórdão vai ao encontro do posicionamento de Steigleder, o qual mencionamos no tópico 2.1 deste estudo, referente ao Estado e o poder-dever de tutela do meio ambiente.

A autora discorre que cabe a judicialização para compelir o ente estatal a adotar medidas protetivas do meio ambiente quando manifestamente omissivo, e que tal iniciativa não fere o princípio da separação dos poderes haja vista ser de competência do Poder Judiciário salvaguardar os direitos fundamentais, mesmo que isso implique impor a outros entes a execução dos deveres estabelecidos pela Constituição Federal e leis infraconstitucionais.

O ensinamento supra se reproduz no acórdão no ponto em que consigna que se a omissão estatal “vier a comprometer a eficácia de determinado direito constitucionalmente protegido, [...], caberá ao Poder Judiciário zelar pela observância da norma constitucional, sujeitando o Estado à Jurisdição sem que se possa falar em ofensa à separação dos poderes”.

Os trechos elencados nos itens 4, 5 e 6 são relevantíssimos, devendo ser analisados em conjunto. A ação ambiental foi proposta em desfavor da União, apenas, mas o acórdão menciona ter havido uma conjunção de ações e omissões concorrentes para a causação dano, notadamente: (1) por parte da União, devido a omissão em relação à ocupação desordenada de seu patrimônio, visto que terrenos de marinha são bens da União; (2) por parte do Poder Público Estadual, por omissão, em relação ao licenciamento ambiental do local; (3) por parte do Poder Público Municipal, por omissão ao dever de fiscalizar a correta ocupação do solo urbano e, por fim; (4) por ação direta daqueles que, com a ocupação irregular, causaram os danos ambientais e deles tiraram proveito.

Em ações reparatórias ambientais, uma vez que incide a solidariedade, o litisconsórcio é facultativo, de modo que não há obrigatoriedade de arrolarem-se todos os co-responsáveis no pólo passivo, observando-se, porém, que a execução perante o Estado é *sempre* subsidiária.

O Ministério Público Federal, ao incluir tão somente a União no polo passivo, demandando-lhe diretamente, responsabilizou-a em primeiro lugar. Ao decidir por tanto, não errou, mas poderia ter acertado mais, incluindo os demais co-responsáveis, em especial os poluidores diretos, haja vista que, pela ordem de preferência no processo de execução, estes hão de ser os primeiros executados. Assim tanto o é que o acórdão pontua, explicitamente, que a União, co-responsabilizada por sua omissão, continuará responsável, mas deverá ser executada somente na hipótese de não ser possível exigir a reparação dos causadores diretos do dano, de forma que se “exigirá, no caso dos autos, o ajuizamento de nova demanda também em face dos poluidores diretos”.

Nas razões do REsp, a União sustentou a reforma da decisão, alegando ser hipótese de litisconsórcio passivo necessário e, portanto, imprescindível a inclusão do Estado do Rio de Janeiro no polo passivo, suscitando, ainda, que não lhe competia a responsabilidade pela demolição dos imóveis, a retirada dos entulhos e a recomposição do meio ambiental, cabendo aos degradadores-infratores.

Da decisão proferida no REsp, destaca-se a ementa e seguintes passagens:

DIREITO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TERRENO DE MARINHA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. **LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ESTADO.** SÚMULA 83/STJ. REEXAME PROBATÓRIO VEDADO. SÚMULA 7/STJ.

3. É assente no STJ o entendimento de que **nos casos de danos ambientais, a regra geral é o litisconsórcio facultativo, por ser solidária a responsabilidade dos poluidores**. Portanto, o autor pode demandar qualquer um dos poluidores, isoladamente, ou em conjunto, pelo todo, não existindo a obrigação de formar litisconsórcio passivo necessário com os adquirentes e possuidores dos lotes. Precedentes: [...].

4. O acórdão recorrido encontra-se em sintonia com o entendimento pacífico do STJ, ao **reconhecer a responsabilidade solidária de execução subsidiária do Poder Público omissa na atividade de fiscalização e prevenção de danos ambientais**. Precedentes: [...].
(Grifos nossos).

Verifica-se que o litisconsórcio facultativo, decorrente da responsabilidade objetiva e solidária dos poluidores, possibilita ao autor da ação ambiental demandar o cumprimento da obrigação perante qualquer dos responsáveis pelo dano, isoladamente ou em conjunto.

3.1.13. REsp. n. 1.787.748 - RS

O Recurso Especial n. 1.787.748⁸⁷, proveniente do Estado do Rio Grande do Sul, julgado em 10 de dezembro de 2019, sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin, originou-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em face do Município de Caxias do Sul, em decorrência de dano ambiental causado pela execução de uma obra pública de alargamento e pavimentação de estrada, que ocasionou o soterramento de uma banhado situado em APP.

A ação foi julgada procedente, mantendo-se integralmente no Tribunal de origem, condenando o Município de Caxias do Sul a recuperar a área consequentemente degradada pela execução da obra.

Do acórdão proferido pelo Tribunal Rio-grandense se extrai:

APELAÇÃO CÍVEL DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL AGRAVO RETIDO. ART. 14 DO NCPC C/C 523, § 1º DO CPC/73. ILEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM" DO ENTE PÚBLICO RESPONSÁVEL PELA REALIZAÇÃO DA OBRA PÚBLICA. ALARGAMENTO DE ESTRADA MUNICIPAL. PRELIMINAR REJEITADA. DEVER DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. **O ente público é responsável pelos danos causados ao meio ambiente em decorrência da execução de obra pública, mesmo quando delega a realização do serviço à empresa particular**. Inteligência do art. 37, § 6 da Constituição Federal. Desnecessária a inclusão da empresa CODECA no pólo passivo, pois não se está diante de hipótese de litisconsórcio necessário. **RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE OBRA PÚBLICA. ALARGAMENTO E PAVIMENTAÇÃO**

⁸⁷ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201803238707&dt_publicacao=14/09/2020>. Acesso em 19 nov. 2020.

DE ESTRADA MUNICIPAL SOTERRAMENTO DE BANHADO LOCALIZADO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DESCARTE DE RESÍDUOS ORIGINÁRIOS DA EXECUÇÃO DA OBRA. DEGRADAÇÃO AMBIENTAL **RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. DANO AMBIENTAL CARACTERIZADO. REPARAÇÃO DEVIDA.** SENTENÇA CONFIRMADA POR SEUS PRÓPRIOS E JURÍDICOS FUNDAMENTOS. **A responsabilidade civil por dano ambiental é objetiva e solidária de todos os transgressores, como deflui da norma § 15 do artigo 14 da Lei nº 6.983/1981, que definiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Aos agentes poluidores compete demonstrar a presença de causas de exclusão da responsabilidade objetiva, como a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito, a força maior ou a ausência denexo causal entre o dano ambiental e a conduta poluidora. Degradação ambiental comprovada.** O conjunto probatório evidencia que o aterramento do banhado localizado em área de preservação permanente contígua à faixa de domínio da estrada resultou da execução de obra pública realizada sem licença ambiental fornecida pelo órgão competente.
(Grifo nosso).

Antes de prosseguirmos com a análise dos fundamentos elencados no REsp, convém tecer três observações ao acórdão supra.

A primeira em relação ao ponto em que aduz que “O ente público é responsável pelos danos causados ao meio ambiente em decorrência da execução de obra pública, mesmo quando delega a realização do serviço à empresa particular”, a observação, embora não pareça relevante, o é. Sabe-se que serviços públicos podem ser exercidos por particulares mediante contratação com a Administração, a exemplo dos processos de licitação. Entretanto, a delegação do serviço, que passa a ser prestado por particular, não desqualifica seu caráter público, de modo que o Estado será responsabilizado por eventuais danos causados, por exemplo, pela má prestação do serviço.

Na hipótese de dano ambiental causado por empresa contratada pelo Estado para execução de obra pública, não se afasta a responsabilidade do Poder Público, tanto porque é o Estado que executa a obra, ainda que mediante delegação à terceiro, quanto porque lhe cabe fiscalizar a regularidade e adequação da execução do serviço por ele contratado.

A segunda observação refere-se ao trecho onde se discorre que a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva e solidária entre os co-degradadores, competindo-lhes demonstrar a presença de causas de exclusão da responsabilidade objetiva, “como a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito, a força maior ou a ausência denexo causal entre o dano ambiental e a conduta poluidora”.

Entendemos que a fundamentação não é a mais adequada possível. A responsabilidade civil ambiental é objetiva, como colocado, mas informada pela teoria do risco integral, cuja principal consequência é a inadmissão de causas excludentes de responsabilidade civil. Dessa

forma, a liberação do suposto degradador pode ocorrer na hipótese em que for demonstrada a inexistência denexo causal entre a atividade e o dano investigado. Não é adequado considerar a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito e a força maior, *de per si*, como causas excludentes de responsabilidade em matéria de responsabilidade objetiva ambiental.

Por fim, é de se pontuar que a expressão “degradação ambiental comprovada” é de ser interpretada com cautela. Em ações ambientais, por consequência da inversão do ônus da prova em favor do meio ambiente, compete ao réu comprovar que sua atividade não concorreu para a causação do dano ambiental, de forma que a “comprovação da degradação ambiental” pode ser compreendida, então, como a demonstração da ocorrência do dano. Nesse sentido, não cabe argumentar que o autor da ação deverá comprovar que o dano decorreu da atividade, pois tal encargo se atribui ao réu, que deverá comprovar que o dano não guarda *nenhuma* relação com a atividade desenvolvida, por força da inversão do ônus da prova.

Retomando ao REsp, assim foi ementada a decisão:

PROCESSUAL CIVIL, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ARTS. 4º, II, 6º, III E IX, E 10º, DO CÓDIGO FLORESTAL. **SOTERRAMENTO DE "BANHADO". ECOSSISTEMA ESPECIALMENTE PROTEGIDO.** PARÂMETROS DA CONVENÇÃO SOBRE ZONAS ÚMIDAS DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL (CONVENÇÃO DE RAMSAR). PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. **RESPONSABILIDADE OBJETIVA, SOLIDÁRIA E ILIMITADA DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO.** SÚMULA 83/STJ.
(Grifo nosso).

O Ministro Herman Benjamin, em suas razões de decidir, discorreu que que o acórdão impugnado estava de acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, haja vista ter consignado que a responsabilidade civil por danos ambientais, baseada na teoria do risco integral e no princípio poluidor-pagador, é objetiva, solidária e ilimitada, mesmo quando tratasse de omissão do Poder Público em relação ao exercício do seu poder-dever de controle e fiscalização do meio ambiente.

Herman pontuou, ainda, que em se tratando de dano ambiental não é necessária a formação de litisconsórcio passivo, haja vista este ser *facultativo*, de modo que o Município de Caxias do Sul poderia ser demandado sem que fosse necessária a inclusão no polo passivo da empresa contratada para a execução da obra pública.

3.1.14. Ag. Int. no REsp. n. 1.205.174 - PR

Por fim, analisaremos a decisão proferida no Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.205.174⁸⁸, originário do Estado do Paraná, julgado em 28 de setembro de 2020, sob a relatoria do Ministro Sr. Sérgio Kukina.

Na origem, cuidou de ação civil pública deflagrada pelo Ministério Público do Estado do Paraná em face da União Federal, do Estado do Paraná e do Município de Campo Mourão, bem como dos respectivos órgãos ambientais, da Companhia Paranaense de Energia – COPEL, de duas associações recreativas, além de vários proprietários de lotes do complexo de lazer Recreio Lago Azul, objetivando a reparação de danos ambientais causados pelas construções erguidas às margens dos rios Sem Passo, Mourão, e no Reservatório da Usina Mourão, com a retirada, do local, das referidas construções, e a condenação do Poder Público na obrigação de recuperação da área.

O Tribunal de origem reconheceu a responsabilidade objetiva por omissão do Estado do Paraná. Irresignado, o ente interpôs o REsp sustentando que havia afronta aos artigos 3º, inciso IV, e 14, § 1º, da Lei n. 6.838, de 1981, pois não cabia a aplicação de responsabilidade objetiva ambiental em face das pessoas jurídicas de direito público. O recurso não foi conhecido, tendo então sido agravado por entender o agravante que não houve manifestação quanto à responsabilidade subjetiva do ente estatal, aduzindo que "em se tratando de responsabilidade civil ambiental por omissão de ente público, não é possível aplicar a teoria da responsabilidade civil objetiva, sendo necessária a demonstração da falta de serviço".

O Ministro não deu razão ao agravante, negando provimento ao Agravo, em decisão assim ementada:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. **OMISSÃO DO ENTE FEDERADO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA.** ACÓRDÃO DO TRIBUNAL A QUO ALINHADO À JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1. **O Tribunal de origem, ao reconhecer a responsabilidade objetiva do Estado por danos ambientais, em razão de conduta omissiva do ente público, alinhou-se à jurisprudência deste Sodalício, que se firmou no sentido de que "A legitimidade por dano ambiental alcança, imediatamente, aquele que, por ação ou omissão, causou ou permitiu que fosse causado dano ao patrimônio ambiental. Essa responsabilidade de quem assim procede se define da maneira mais objetiva possível, mediante a simples resposta à pergunta quem causou, quem provocou ou quem permitiu que o dano ocorresse"** (AgRg no AREsp

⁸⁸ Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001455367&dt_publicacao=01/10/2020>. Acesso em 22 nov. 2020.

796.146/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 25/8/2017). 2. Agravo interno não provido. (Grifo nosso).

A decisão, extremamente recente, é sucinta, mas não se pode desconsiderar sua objetividade cirúrgica quanto à fundamentação. Como pontuado pelo Ministro, o acórdão impugnado pelo Estado do Paraná não merecia reforma porque estava em consonância com o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, qual seja, o de que o ente estatal, uma vez que tenha contribuído omissivamente para a causação do dano ambiental, é de ser responsabilizado objetivamente por tanto.

3.2. SÍNTESE DOS FUNDAMENTOS

O levantamento jurisprudencial empreendido se deu no escopo de verificar qual o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça em matéria de danos ambientais causados por particulares, em relação aos quais houvesse conduta omissiva do Estado como fator contribuinte à causação, perpetuação ou agravamento do dano.

Do primeiro julgado, o Recurso Especial n. 604.725, verificou-se que o dever de proteção do meio ambiente é atribuído ao Estado em todas as suas esferas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), que a omissão estatal é considerada causa concorrente para configuração do nexa causal entre a conduta omissiva da Administração Pública e o resultado danoso, e que mesmo na qualidade de poluidor indireto o Estado responde solidariamente pelo dano ambiental.

No Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 822.764 se verificou que o Estado, ao ser omissor, se qualifica como poluidor indireto. No caso, foi aplicada a responsabilidade objetiva informada pelo § 6º, art. 37 da Constituição e § 1º, art. 14, da Lei n. 6.930, de 1981.

O Agravo Regimental interposto no Agravo de Instrumento n. 973.577 permitiu concluir que não há que se falar em ilegitimidade dos entes federados para figurar no polo passivo de ação civil pública reparatória de danos ambientais, haja vista o dever de fiscalizar e defender o meio ambiente que lhes é imposto.

No Agravo Regimental oposto no Recurso Especial n. 1.001.780, analisou-se o recurso interposto pelo IBAMA, que suscitou sua ilegitimidade. A decisão proferida consignou que a

responsabilidade entre o Estado e os demais responsáveis pelo dano ambiental é solidária, pontuando que a execução em face do Poder Público é subsidiária.

Do Recurso Especial n. 1.339.046 extraímos que a reparação do dano ambiental é de ser feita integralmente, cuidando-se de obrigação inafastável⁸⁹. Além disso, verificou-se que a falta de patrimônio da pessoa jurídica, mesmo quando decretada sua falência, não é causa liberatória da obrigação de reparação do dano ambiental, pois aplicável, na hipótese, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica.

O Recurso Especial n. 1.376.199 consignou que a mera determinação de demolição de obra situada em área de preservação permanente não libera o ente estatal da responsabilidade por dano ambiental ocasionado por ocupação irregular, haja vista que lhe cabe adotar medidas eficazes e tempestivas para impedir a consumação do dano. Assim, concluiu-se que a omissão do Estado não se verifica tão somente nas hipóteses de não-fiscalização, mas também na fiscalização deficitária e/ou insuficiente.

O Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.417.023 também pontua que a tutela ambiental é de competência comum de todos os entes federados, e que a omissão relativa ao dever de fiscalizar, em sendo um fator de contribuição para a causação do dano ambiental, é fundamento para atribuição da responsabilidade objetiva.

No Recurso Especial n. 1.389.107 o ministro Herman Benjamin entende que o microsistema jurídico especial de proteção do meio ambiente excetua o regime comum de responsabilidade civil do Estado por omissão assentado pelo § 6º, art. 37, da Constituição Federal, de modo que não se aplica, na hipótese, a responsabilidade baseada no elemento subjetivo *culpa*, porquanto se tratar de responsabilidade objetiva do Poder Público.

Os Recursos Especiais n. 1.356.992 e n. 1.622.252 cuidaram de mais dois casos em que o exercício ineficaz do poder de polícia levou à responsabilização de ente estatal.

No âmbito do Agravo Interno interposto no Recurso Especial n. 1.326.90, foi suscitada a omissão genérica do Estado. O ente estatal, no caso o Distrito Federal, alegou que não se tratava de omissão *específica* e que deveria ser provada a culpa da Administração Pública. A discussão acerca da especificidade da omissão, se genérica ou específica, foi resolvida pelo nexo de causalidade. O Relator entendeu que os fatos narrados evidenciaram o nexo causal entre a conduta do ente estatal e o dano, de modo que podemos entender que a qualidade da

⁸⁹ No ponto, fizemos a observação de que a reparação do dano ambiental é imprescritível, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

omissão perde relevância haja vista o maior interesse de se verificar se há relação de causalidade entre a conduta omissiva e o dano ambiental.

O Recurso Especial n. 1.787.952 consigna que em ações reparatórias de danos ambientais o litisconsórcio passivo é facultativo, não havendo obrigatoriedade no arrolamento de todos os co-responsáveis, observando-se que a execução perante o Estado é subsidiária.

No Recurso Especial n. 1.787.748 se verificou que mesmo na hipótese de dano ambiental causado por empresa contratada pelo Estado para execução de obra pública, não se afasta a responsabilidade do Poder Público uma vez que lhe cabe fiscalizar a regularidade e adequação da execução do serviço.

No Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.205.174, o recorrente alegou que a responsabilidade estatal era de natureza subjetiva, não podendo ser aplicada a teoria da responsabilidade civil objetiva, sendo necessária a demonstração da falta de serviço. O argumento não foi acolhido, asseverando o Relator que o ente estatal, uma vez que tenha contribuído omissivamente para a causação do dano, é de ser responsabilizado objetivamente.

Os casos estudados, em relação à hipótese trabalhada neste estudo, ou seja, quanto a possibilidade de se responsabilizar civilmente o Estado, por omissão ao poder-dever de tutela ambiental, por danos ambientais causados por particulares, demonstram que o Poder Público não só é passível de tanto como já vem sendo responsabilizado.

Verificamos que o regime jurídico de responsabilidade estatal estabelecido pelo § 6º do art. 37, da Constituição Federal, não é desconsiderado pelos julgados. A regra geral, em matéria de responsabilidade estatal, é pela responsabilidade objetiva quando se tratar de omissão específica e responsabilidade subjetiva na omissão genérica. A diferenciação, porém, parece carecer de relevância no cenário da responsabilidade *ambiental*. Por força do princípio do poluidor-pagador e deveres de proteção estabelecidos pelos §§ do art. 225 da Constituição Federal, incide a responsabilidade objetiva do degradador, seja ele responsável direta ou indiretamente pelo dano, isolada ou concorrentemente, incluindo-se, para tanto, o Estado, em todas as suas esferas - União Federal, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Ainda que se trate de responsabilidade objetiva, não perde relevância a apreciação do nexo de causalidade entre o dano e conduta. No caso do particular, cuida-se de conduta comissiva, visto que atua diretamente para a degradação ambiental e dela se beneficia. No caso do Estado - que, cabe frisar, também pode atuar comissivamente para a causação do dano -, a conduta omissiva guarda relação com seu poder-dever de fiscalizar e tutelar o meio

ambiente, adotando para tanto medidas hábeis e eficazes para impedir a ocorrência do dano ou, quando já perfectibilizado, removê-lo ou impedir seu agravamento. Verificamos, assim, que no caso da responsabilidade civil ambiental do Estado por omissão, esta pode ser traduzida na ausência ou insuficiência do exercício de seu poder-dever de polícia ambiental, de modo que sua não-atuação é considerada causa concorrente para a causação, consolidação ou agravamento do dano ambiental, ainda que haja concorrência direta com particular.

Nas ações ambientais, por força da responsabilidade objetiva ambiental, não é obrigatória a formação de litisconsórcio passivo. Assim, cabe a propositura da ação em face de um, de alguns ou de todos os co-responsáveis pelo dano ambiental, o(s) qual(is) responderá(ão) pelo todo perseguido.

A responsabilidade do Estado, uma vez aferida, é objetiva, solidária e ilimitada, contudo, a execução da obrigação sempre é de natureza subsidiária, estabelecendo-se a ordem de preferência. Desse modo, deverá(ão) ser demandado(s) em primeiro lugar o(s) degradador(es)-poluidor(es) direto(s), cabendo a execução perante o Estado tão somente na situação em que seja comprovada a total impossibilidade de se requerer o cumprimento do(s) principal(is) coobrigado(s), assegurado o direito de regresso.

4. CONCLUSÃO

O homem é incapaz de se dissociar da natureza, e isto é um fato. Tudo, desde as matérias-primas que alimentam as indústrias aos alimentos que servimos em nossos pratos, é diretamente extraído ou criado a partir dela. As relações entre o homem e o meio ambiente, por sua vez, e embora seja ele inteiramente dependente dela, nem sempre são harmônicas.

O avanço tecnológico trouxe consigo a sociedade de riscos, marcada pela ascendência das atividades potencialmente poluidoras, com exposição a incontáveis fatores de perigo, além da incerteza científica. Das relações homem x homem advieram toda sorte de consequências, econômicas e sociais, não sendo diferente com relação à interação do homem com o meio ambiente. A atividade do homem, especialmente a industrial, evidenciou a mais gravosa das consequências perpetradas em face do meio ambiente, qual seja, a degradação ambiental com a causação de danos em sua maioria irreversíveis.

A forma como o homem trata o patrimônio ambiental passou a se alterar com a percepção de que a saúde do meio ambiente está intimamente relacionada à saúde do homem. O meio ambiente deixou de ser “terra de ninguém”, disponível para a exploração ilimitada, e passou a pertencer à todos, a ser tutelado e protegido.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, *caput*, estabeleceu um bem jurídico novo, cuja titularidade atribuiu de forma indissolúvel à coletividade, para as presentes e também futuras gerações, e ao Estado, incumbindo a todos o dever de proteção desse bem jurídico: o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Os deveres de tutela e proteção, estabelecidos tanto pela CF quanto por leis infraconstitucionais, a exemplo da Lei n. 6.938, de 1981, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, têm o escopo de frear a degradação ambiental e oportunizar a exploração harmoniosa e saudável do meio ambiente, exigindo-se, para tanto, não só a adequação e permissão para exploração de determinada atividade, mas inclusive a adoção de medidas protetivas do meio ambiente por parte do empreendedor. Princípios como o da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, são bons exemplos de instrumentos protetivos.

Embora a legislação seja farta em normas de proteção, a mera existência de regramento não impede a causação de danos ambientais. Não é por menos que proteger o meio ambiente de agressões não se trata de uma faculdade, mas sim de um dever imposto a todos, de modo

que não há qualquer satisfação na adoção, especialmente por órgãos de proteção ambiental, de uma postura meramente neutra, devendo estes, outrossim, agirem ativamente para impedir a causação de danos ao meio ambiente. Tal dever possui tamanha importância que seu descumprimento pode acarretar a responsabilidade daquele que não o exerceu.

Neste estudo analisamos a hipótese de se responsabilizar o Estado pela inobservância do dever de proteção do meio ambiente, inobservância esta consubstanciada pela omissão do Poder Público relativa ao exercício do poder de polícia ambiental, hipótese em que seu não-agir constitui-se causa concorrente para a causação, perpetuação ou agravamento de um dano ambiental causado diretamente por um particular.

No primeiro capítulo traçamos os contornos da responsabilidade civil, classificando-a, para fins de diferenciação neste trabalho, em responsabilidade civil *genérica* e ambiental. Aferiu-se que os pressupostos de responsabilidade são a) uma conduta omissiva ou comissiva, b) um dano, c) o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso e, d) o elemento anímico, qual seja, a culpa ou o dolo.

O elemento anímico, vimos, leva a duas formas de responsabilidade civil. A primeira, tida por clássica, trata da responsabilidade subjetiva alicerçada na culpa do agente, caso em que é imprescindível a verificação do dolo, da negligência, imprudência ou imperícia para a imputação da responsabilidade. A segunda cuida-se da responsabilidade objetiva, com dispensa do elemento anímico, satisfazendo-se com a conduta, o dano e o nexo causal. Ambas teorias convivem em nosso Direito pátrio, e nos importa a diferenciação porque em matéria de responsabilidade civil ambiental aplica-se a forma objetiva da responsabilidade civil.

Sobre o objetivo perseguido pela responsabilidade civil genérica, verificamos que cuida de compensar ou indenizar um dano causado por um ato, culposo ou não, a depender da objetividade ou subjetividade, ou pelo exercício irregular de um direito, buscando-se restabelecer uma situação modificada por outrem, tratando-se, assim, de medida adotada após a ocorrência do fato danoso. Quanto à responsabilidade civil ambiental, vimos que seu objetivo, em primeiro lugar, é a prevenção do dano, ou seja, impedir que ocorra, mediante adoção de medidas protetivas e precaucionais; em segundo lugar, busca a reparação da degradação ambiental quando já causada; e em terceiro lugar, visa a compensação pecuniária do dano, sendo esta última medida a menos satisfativa.

Apuramos que o fundamento para adoção da teoria objetiva em matéria de responsabilidade civil ambiental reside na teoria do risco integral, segundo a qual todo e

qualquer risco de dano que guarde relação com a atividade explorada deverá ser internalizado pelo empreendedor no processo produtivo, cabendo-lhe reparar a degradação eventualmente ocorrida e ligada à atividade. Por tal teoria não se admitem causas excludentes de responsabilidade civil, de modo que apenas a comprovação de que não há qualquer relação de causa e efeito - ou seja, nexo de causalidade - entre a atividade explorada e o resultado danoso poderá liberar o empreendedor da responsabilidade.

No segundo capítulo trabalhamos a responsabilidade civil do Estado. A Constituição Federal disciplinou a matéria no § 6º do art. 37, do qual se extraem duas regras: (1) a da responsabilidade objetiva do Estado e (2) a da responsabilidade subjetiva do agente público.

Em se tratando de responsabilidade objetiva do Estado, é dispensada a comprovação do dolo ou culpa do agente público. A adoção da teoria objetiva na matéria encontra fundamento na teoria do risco administrativo, segundo a qual o Poder Público responde pelos danos que seus agentes porventura causem a terceiros, admitindo-se, porém, causas excludentes da responsabilidade. Coube frisar que não é preciso o exercício da função pública para responsabilização, bastando que ela tenha oportunizado o dano, de modo que é incabível a responsabilização do Estado uma vez que os danos causados por seus agentes não guardem relação com a qualidade de agente público. Observou-se, ainda, que a licitude ou ilicitude do ato da Administração Pública não é fator relevante para aferição de responsabilidade.

Na hipótese de omissão do ente estatal, aferimos que há uma classificação em omissões genéricas e específicas. A primeira decorre quando o Estado não tem o dever legal de agir, mas sua omissão concorre para o resultado, devendo ser comprovado que a conduta, se praticada, poderia ter evitado o dano, sendo hipótese, portanto, de responsabilidade subjetiva. Agora, havendo o dever de agir, achando-se o Estado na condição de garante ou guardião, sua omissão será qualificada como causa para ocorrência do dano, sendo hipótese de omissão específica, aplicando-se a responsabilidade objetiva.

A polêmica trabalhada cingiu-se à possibilidade de responsabilizar *objetivamente* o Estado quando sua omissão houver contribuído de maneira *indireta* para a produção de um dano ambiental, em descumprimento ao dever *genérico* de fiscalizar o meio ambiente. No julgamento do Recurso Especial n. 647.493, o Relator entendeu pela responsabilidade subjetiva por omissão, pois do comportamento omissivo do Estado se aferia ilicitude, haja vista que o mesmo deveria ter agido por imposição legal e não o fez. No Recurso Especial n. 1.071.741, o entendimento foi pela responsabilidade objetiva do Estado por omissão, em

exceção ao regime geral assentado pelo § 6º, art. 37 da CF. De acordo com o Relator Herman Benjamin, o dispositivo citado não vedaria a existência de regimes especiais onde a objetividade ocorresse também nos comportamentos omissivos. O Ministro apontou duas exceções à regra, a primeira ocorreria quando a omissão do ente público sucedesse em desacordo à expressa determinação legal, em microssistema especial, e a segunda quando houvesse um dever de ação estatal mais rígido, como o dever de proteção do meio ambiente.

No terceiro capítulo analisaram-se decisões proferidas pelo STJ, em casos onde a responsabilidade do Estado, por omissão ao dever de fiscalização ambiental, estivesse em pauta. Verificamos que a hipótese trabalhada neste estudo se comprovou.

Dos julgados, aferimos que, por maioria, a responsabilidade estatal na matéria será objetiva, informada pelo art. 225 da Constituição Federal e § 3º, art. 14, da Lei n. 6.893, de 1981. Depreendeu-se, ainda, que mesmo no caso onde foi aplicada a responsabilidade subjetiva o Estado veio a responder solidariamente pela omissão.

Concluiu-se que, em sendo objetiva ou subjetiva a responsabilidade do Estado por omissão ao poder-dever de tutela ambiental, se o ato omissivo houver contribuído para causação do dano, o Estado responderá solidariamente porque não exerceu satisfatoriamente seu dever, sendo sua omissão computada causa concorrente para o dano ambiental, qualificando o Estado como poluidor indireto e, portanto, co-responsável. O Superior Tribunal de Justiça inclusive firmou o entendimento de que “[...], há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado”.

Embora seja responsável solidário da obrigação, verificamos que o Estado somente poderá ser executado subsidiariamente, e nos casos em que se comprove a impossibilidade de adimplemento pelo(s) responsável(is) direto(s). O Estado não figura como segurador universal do poluidor direto, mas o objetivo almejado com a reparação ambiental refere-se ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo que o adimplemento da obrigação deve ser exigido, ainda que em face do Poder Público, em vista das vítimas do dano, notadamente toda a coletividade. Ao Estado, de todo modo, estará assegurada a ação de regresso.

O estudo levou à conclusão de que a responsabilidade do Estado por omissão, na hipótese de danos ambientais causados por particulares, será objetiva, solidária e ilimitada, de execução subsidiária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Eugênio Rosa de. **A Responsabilidade Civil do Estado por Omissão e Suas Excludentes**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 69, p. 105-133, jul-set, 2018. Trimestral.

BAHIA, Carolina Medeiros. **Nexo de Causalidade em face do Risco e do Dano ao Meio Ambiente:: elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil amb**. Elementos para um novo tratamento da Causalidade no Sistema Brasileiro de Responsabilidade Civil Amb. 2012. 383 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

BAHIA, Carolina Medeiros; MAIA, Fabio Fernandes. **Responsabilidade do Estado por atividades e empreendimentos desenvolvidos por particulares**. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI. 2014.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BENJAMIN, Antônio Herman V.. Introdução ao Direito Ambiental. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito Ppgdir./ufrgs**, Porto Alegre, v. 2, n. 5, p. 94-105, 2004. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/49540/30958>>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Responsabilidade civil pelo dano ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 9, ano 3, p. 5-52, jan./mar. 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro, de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm> Acesso em: 20 out. 2020.

_____. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto, de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm> Acesso em: 20 out. 2020.

_____. **Lei n. 7.347, de 29 de junho, de 1985**. Regula a ação popular. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm> Acesso em: 21 out. 2020.

_____. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro, de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm> Acesso em 30 out. 2020.

_____. **Lei n. 9.605 de 12 de fevereiro, de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm> Acesso em 30 out. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 663.184 - Tocantins.** Agravante: Valdomiro da Silva Filho. Agravado: Investco S/A. Relator: Ministro Marco Buzzi. DF, 15 de maio de 2018. Disponível <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201500341921&dt_publicacao=25/05/2018>. Acesso em 13 nov. 2020.

_____. _____. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 884.867 - Paraná.** Agravante: Suelen Veiga Ribeiro. Agravado: Dynea Brasil S.A, Borden Química Indústria e Comércio Ltda e Synteko Produtos Químicos S/A. Relator: Ministra Maria Isabel Gallotti. DF, 22 de maio de 2018. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201600690692&dt_publicacao=01/06/2018>. Acesso em 13 nov. 2020.

_____. _____. **Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.205.174 - Paraná.** Agravante: Estado do Paraná. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Sérgio Kukina. DF, 28 de setembro de 2020. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001455367&dt_publicacao=01/10/2020>. Acesso em 22 nov. 2020.

_____. _____. **Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.326.903 - Distrito Federal.** Agravante: Distrito Federal. Agravado: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relator: Ministro Og Fernandes. DF, 24 de abril de 2018. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201164226&dt_publicacao=30/04/2018>. Acesso em 19 nov. 2020.

_____. _____. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 822.764 - Minas Gerais.** Agravante: Estado de Minas Gerais. Agravado: Brigitte Barreto e Outro(s). Relator: Ministro José Delgado. DF, 05 de junho de 2007. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200602038002&dt_publicacao=02/08/2007>. Acesso em 16 nov. 2020.

_____. _____. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 973.577 - São Paulo.** Agravante: Fazenda Pública do Estado de São Paulo. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. DF, 16 de setembro de 2008. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200702752020&dt_publicacao=19/12/2008>. Acesso em 16 nov. 2020.

_____. _____. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 118.756 - Rio Grande do Sul.** Agravante: Município de São Marcos. Agravado: Ires Genoveva Marzarotto Molon. Relator: Ministro Herman Benjamin. DF, 07 de agosto de 2012. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102755304&dt_publicacao=22/08/2012>. Acesso em 13 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 1.049.822 - Rio Grande do Sul.** Recorrente: All América Latina Logística do Brasil S/A. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Francisco Falcão. DF, 23 de abril de 2009. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800840619&dt_publicacao=18/05/2009>. Acesso em 19 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 1.071.741 - São Paulo.** Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo e Outros. Relator: Ministro Herman Benjamin. DF, 24 de março de 2009. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200801460435&dt_publicacao=16/12/2010>. Acesso em 12 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 1.198.829 - Mato Grosso do Sul.** Recorrente: Betty Alves Corrêa. Recorrido: Estado do Mato Grosso do Sul. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. DF, 05 de outubro de 2010. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001152856&dt_publicacao=25/11/2010>. Acesso em 19 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 1.230.155 - Paraná.** Recorrente: Município de Londrina. Recorrido: José Domingos Matos Dias e Outro. Relator: Ministra Eliana Calmon. DF, 05 de setembro de 2013. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100027303&dt_publicacao=17/09/2013>. Acesso em 13 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 1.237.893 - São Paulo.** Recorrente: Estado de São Paulo. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministra Eliana Calmon. DF, 24 de setembro de 2013. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100265904&dt_publicacao=01/10/2013>. Acesso em 19 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 1.339.046 - Santa Catarina.** Recorrente: Ministério Público Federal e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Recorrido: Malharia Manz Ltda - Massa Falida e Fundação do Meio Ambiente - FATMA. Relator: Ministro Herman Benjamin. DF, 05 de março de 2013. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201723708&dt_publicacao=07/11/2016>. Acesso em 17 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 1.354.536 - Sergipe.** Recorrente: Maria Gomes Oliveira e Petróleo Brasileiro S/A Petrobras. Recorrido: os mesmos. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, DF, 26 de março de 2014. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201202466478&dt_publicacao=05/05/2014>. Acesso em 12 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 1.356.992 - São Paulo.** Recorrente: Município de Guarulhos. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Herman Benjamin. DF, 17 de novembro de 2016. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201664406&dt_publicacao=28/08/2020>. Acesso em 18 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial nº 1.374.284 - Minas Gerais.** Recorrente: Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda. Recorrido: Emilia Mary Melato Gomes. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, DF, 27 de agosto de 2014. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201082657&dt_publicacao=05/09/2014>. Acesso em 12 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 1.376.199 - São Paulo.** Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Herman Benjamin. DF, 19 de agosto de 2014. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201103087376&dt_publicacao=07/11/2016>. Acesso em 17 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 1.389.107 - Santa Catarina.** Recorrente: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Herman Benjamin. DF, 1º de dezembro de 2015. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301768422&dt_publicacao=26/08/2020>. Acesso em 18 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 1.622.252 - São Paulo.** Recorrente: ALTAIR MOREIRA DE SOUZA FILHO e MUNICÍPIO DE GUARUJÁ. Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Relator: Ministro Herman Benjamin. DF, 20 de outubro de 2016. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502560780&dt_publicacao=20/08/2020>. Acesso em 18 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 1.787.748 - Rio Grande do Sul.** Recorrente: Município de Caxias do Sul. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Herman Benjamin. DF, 10 de dezembro de 2019. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201803238707&dt_publicacao=14/09/2020>. Acesso em 19 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 1.787.952 - Rio de Janeiro.** Recorrente: União. Recorrido: Município de Aracruz e Ministério Público Federal. Relator: Ministro Herman Benjamin. DF, 15 de outubro de 2019. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201803201126&dt_publicacao=11/09/2020>. Acesso em 20 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 604.725 - Paraná.** Recorrente: Estado do Paraná. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Castro Meira. DF, 21 de junho de 2005. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301954005&dt_publicacao=22/08/2005>. Acesso em 13 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 647.493- Santa Catarina.** Recorrente: União. Companhia Siderúrgica Nacional - CSN e Outros. Recorrido: os mesmo e Outros. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. DF, 22 de maio de 2007. Disponível em

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400327854&dt_publicacao=22/10/2007>. Acesso em 12 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial n. 883.656 - Rio Grande do Sul.** Recorrente: Alberto Pasqualini Refap S/A. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Herman Benjamin. DF, 09 de março de 2010. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601451399&dt_publicacao=28/02/2012>. Acesso em 19 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 160.401-0 -São Paulo.** Recorrente: Estado de São Paulo. Recorrido: Marino Vettori. Relator: Ministro Carlos Velloso. DF, 20 de abril de 1999. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213419>>. Acesso em 30 out. 2020.

_____. _____. **Recurso Extraordinário n. 262.651-1 - São Paulo.** Recorrente: Auto Viação Urubupungá e outros. Recorrido: Elias Farah. Relator: Ministro Carlos Velloso. DF, 16 de novembro de 2004. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258931>>. Acesso em 12 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Extraordinário n. 363.423-2 - São Paulo.** Recorrente: Estado de São Paulo. Recorrido: Sandra Regina Hohmuth. Relator: Ministro Carlos Britto. DF, 16 de novembro de 2004. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=515169>>. Acesso em 12 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Extraordinário n. 608.880 - Mato Grosso.** Recorrente: Estado De Mato Grosso. Recorrido: Maria Regina Straliotho Lebtag e Outro(a/s). Relator: Ministro Marco Aurélio. DF, 8 de setembro de 2020. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753981868>>. Acesso em 12 nov. 2020.

_____. _____. **Recurso Extraordinário n. 841.526 - Rio Grande do Sul.** Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: V J de Q (representado por Simone Jardim). Relator: Ministro Luiz Fux. DF, 30 de março de 2016. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11428494>>. Acesso em 12 nov. 2020.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo.** 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017. 1.216 p.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **A Responsabilidade Civil Objetiva e Subjetiva do Estado.** Revista Emerj, Rio de Janeiro, v. 14, n. 55, p. 10-20, jul-set, 2011. Trimestral.

DINIZ, Cirlene; MIRANDA, Sandra de Mello Carneiro. **Responsabilidade do Estado por danos ambientais decorrentes da omissão do poder público no exercício do poder de polícia.** Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI. 2014.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019. 1932 p.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GASTALDI, Suzana. **Direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos: conceito e diferenciação**. 2014. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/direitos-difusos-coletivos-em-sentido-estrito-e-individuais-homogeneos-conceito-e-diferenciacao/>>. Acesso em: 05 abr. 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 4: responsabilidade civil**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental do Individual ao Coletivo Extrapatrimonial**. 1999. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 444 p.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil ambiental e a jurisprudência do STJ. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**, São Paulo, ano 20, v. 48, p. 47-71, mar-abr, 2019.

NETTO, Felipe Peixoto Braga. **Novo Manual de Responsabilidade Civil**. Salvador: Juspodivm, 2019. 816 p.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Método, 2017.

OLIVEIRA, Marcelo Henrique Matos. **Considerações sobre os direitos transindividuais. Cognitione Juris**, João Pessoa, Ano I, Número 2, agosto 2011. Disponível em <<https://www.cognitionejuris.com/artigos/02/06.html>>. Acesso em: 4 de Abril de 2020.

PERALES, Carlos de Miguel. **La responsabilidad civil por daños al medio ambiente**. 2.ed. Madrid: Civitas, 1997.

SILVA, Danny Monteiro da. **O Dano Ambiental e sua reparação: uma abordagem sistêmica**. 2004. 504 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

SILVA, Washington Eduardo Perozim da. **Natureza transindividual dos direitos difusos e coletivos e as suas implicações jurídicas quanto à titularidade e às formas de defesa dos**

interesses de seus titulares. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 17, n. 33, p. 101-123, dez. 2017.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **As dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2003. 344 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003.

_____. **Discrecionabilidade administrativa e dever de proteção do meio ambiente**. Revista da Faculdade de Direito da universidade Federal do Paraná. ISSN: 0104-3315 (impresso – até 2013) e 2236-7284 (eletrônico). v. 37, p. 117-141. 2002. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1775/1472>>. Acesso em 10 nov. 2020.