

Marcia Andrea Bühring  
Organizadora

# RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL



# **Responsabilidade Civil Ambiental**

Organizadora

**Marcia Andrea Bühring**

## **FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL**

*Presidente:*

Ambrósio Luiz Bonalume

*Vice-Presidente:*

José Quadros dos Santos

### **UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL**

*Reitor:*

Evaldo Antonio Kuiava

*Vice-Reitor:*

Odacir Deonísio Gracioli

*Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:*

Juliano Rodrigues Gimenez

*Pró-Reitora Acadêmica:*

Nilda Stecanela

*Diretor Administrativo-Financeiro:*

Candido Luis Teles da Roza

*Chefe de Gabinete:*

Gelson Leonardo Rech

*Coordenador da Educs:*

Renato Henrichs

### **CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS**

Adir Ubaldino Rech (UCS)

Asdrubal Falavigna (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

Luiz Carlos Bombassaro (UFRGS)

Nilda Stecanela (UCS)

Paulo César Nodari (UCS) – presidente

Tânia Maris de Azevedo (UCS)

# Responsabilidade Civil Ambiental

Organizadora

**Marcia Andrea Bühring**

Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora na PUCRS, na Escola Superior de Magistratura Federal do RS (Esmafe) e na Universidade de Caxias do Sul (UCS), no Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental. Linha de Pesquisa: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico no grupo de pesquisa: “Interdisciplinaridade, Cidades e Desenvolvimento: Planejamento Sustentável do Meio Ambiente”. Projeto de pesquisa: “Consequências das Mudanças Climáticas”. Advogada e Parecerista. *E-mail:* mabuhri@ucs.br; marcia.buhring@pucrs.br



© da organizadora

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Universidade de Caxias do Sul  
UCS – BICE – Processamento Técnico

R434 Responsabilidade civil ambiental [recurso eletrônico] / org. Marcia Andrea Bühring. – Caxias do Sul, RS: Educs, 2018.  
Dados eletrônicos (1 arquivo).

ISBN 978-85-7061-935-8

Apresenta bibliografia.

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Direito ambiental. 2. Responsabilidade (Direito). 3. Reparação (Direito). I. Bühring, Marcia Andrea.

CDU 2. ed.: 349.6

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direito ambiental	349.6
2. Responsabilidade (Direito)	347.51
3. Reparação (Direito)	347.513

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária  
Ana Guimarães Pereira – CRB 10/1460

Direitos reservados à:



**EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul**

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197

Home Page: [www.ucs.br](http://www.ucs.br) – E-mail: [educs@ucs.br](mailto:educs@ucs.br)

## Sumário

<b>Apresentação .....</b>	<b>8</b>
<b>1 A importância de precedente do STJ em relação ao poluidor indireto na Responsabilidade Civil Ambiental .....</b>	<b>11</b>
<i>The importance of the precedent of the STJ in relation to the indirect pollutor in the Environmental Civil Liability</i>	
Marcia Andrea Bühring	
<b>2 A Responsabilidade Civil por Danos Ambientais no Brasil e no Direito Comparado .....</b>	<b>40</b>
<i>Civil Responsibility for Environmental Damages in Brazil and Comparative Law</i>	
Alexandre Cesar Toninelo	
<b>3 Será que estamos por uma gota? Uma análise sobre a gestão dos recursos hídricos e o cumprimento e a aplicabilidade da normativa ambiental para a água por meio dos indicadores <i>Enforcement and Compliance Indicators (ECE)</i> como instrumento balizador da Responsabilidade Civil Ambiental .....</b>	<b>60</b>
<i>Será que estamos por una gota? Un análisis sobre la gestión de los recursos hídricos y el cumplimiento y la aplicabilidad de la normativa ambiental para el agua a través de los indicadores Enforcement and Compliance Indicators (ECE) como instrumento indicador de la Responsabilidad Civil Ambiental.</i>	
Aulus Eduardo Teixeira de Souza	
<b>4 A relativização da coisa julgada em ações envolvendo danos ambientais e o Direito de Propriedade .....</b>	<b>82</b>
<i>Reliability of the matter in the shares involving environmental damages and the Property Right</i>	
Bruno Giacomassa Braul	
<b>5 Princípio da reparação integral e a indenização por danos extrapatrimoniais coletivos .....</b>	<b>103</b>
<i>Integral repair principle and the indemnity for collective extrapatrimonial damages</i>	
Carem Santos Paesi	

<b>6</b>	<b>Responsabilidade Civil e os princípios constitucionais acerca dos Organismos Geneticamente Modificados .....</b>	<b>118</b>
	<i>Responsabilidad Civil e principios constitucionales acerca de los Organismos Genéticamente Modificados</i>	
	Carolina Matos Kowalski	
<b>7</b>	<b>Responsabilidade do empresário no descarte de resíduos sólidos utilizados no processo produtivo .....</b>	<b>135</b>
	<i>Responsibility of the businessman in the disposal of solid waste used in the productive process</i>	
	Débora Pires Montanari	
<b>8</b>	<b>A simetria jurídica entre o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental e o Termo de Compromisso do Programa de Regularização Ambiental .....</b>	<b>148</b>
	<i>The legal symmetry between the Term of Adjustment of Environmental Conduct and the Term of Commitment of the Environmental Regularization Program</i>	
	Flori Chesani Júnior	
<b>9</b>	<b>O licenciamento ambiental como instrumento de proteção do meio ambiente em atividades que utilizam Organismos Geneticamente Modificados (OGMs): uma análise sob a ótica da Responsabilidade Civil Ambiental .....</b>	<b>171</b>
	<i>Environmental licensing as an instrument of environmental protection in activities that use Genetically Modified Organisms (GMOs): an analysis under the optics of the Environmental Civil Responsibility</i>	
	Gisele Boechel	
<b>10</b>	<b>A Responsabilidade Civil Ambiental diante dos desastres ambientais: uma análise sobre o nexa de causalidade .....</b>	<b>188</b>
	<i>Civil Responsibility for environmental disasters: an analysis of the causality nex</i>	
	Paula Dilvane Dornelles Panassal	
<b>11</b>	<b>O nexa de causalidade e o dano extrapatrimonial no desastre ambiental no rio dos Sinos .....</b>	<b>201</b>
	<i>The nexus of causality and the extrapatrimonial damage in the environmental disaster of the Sinos river</i>	
	Rubiane Galiotto	

<b>12</b>	<b>Responsabilidade Civil Ambiental da Administração Pública: a compreensão da população ante seus direitos.....</b>	<b>224</b>
	<i>Environmental Civil Responsibility of the public administration: the understanding of the population before its rights</i>	
	Suzana Damiani	
<b>13</b>	<b>Uma análise sobre a Teoria do Risco Integral utilizada na Responsabilidade Civil Ambiental brasileira .....</b>	<b>246</b>
	<i>An analysis on the Integral Risk Theory used in Environmental Civil Liability in Brazil</i>	
	Thiago Germano Álvares da Silva	

## Apresentação

É com grande alegria que torno público o trabalho de um semestre inteiro de reflexões no Mestrado de Direito Ambiental e Sociedade da Universidade de Caxias do Sul (UCS), na disciplina de “Responsabilidade Civil Ambiental”, reflexões, essas, tão importantes num contexto da sociedade de risco(s); no contexto das incertezas e no contexto de desastres ambientais.

Dessa forma, o primeiro artigo, de minha autoria versa sobre “A importância do precedente do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em relação ao poluidor indireto na responsabilidade civil ambiental”, no qual analisa-se acórdão do STJ publicado em 22.11.2017, no caso da não comprovação do nexo causal entre o adquirente e o vendedor da carga, no caso do acidente-explosão do *Navio Vicuña* em 2004.

Já o segundo é de Alexandre Cesar Toninelo, sobre “A Responsabilidade Civil por Danos Ambientais no Brasil e no Direito Comparado” cujo objetivo é demonstrar o entendimento doutrinário e jurisprudencial relativo à responsabilidade civil por danos ambientais no Brasil, fazendo um paralelo entre a Teoria do Risco Criado e a Teoria do Risco Integral.

O terceiro artigo é de autoria de Aulus Eduardo Teixeira de Souza, no qual questiona: “Será que estamos por uma gota? Uma análise sobre a gestão dos recursos hídricos e o cumprimento e a aplicabilidade da normativa ambiental para a água por meio dos indicadores *Enforcement and Compliance Indicators* (ECE) como instrumento balizador da Responsabilidade Civil Ambiental”, pelo que se deflagra a percepção da responsabilidade civil sobre a crise ambiental, a partir da verificação de que a tecnologia, a indústria e a gestão econômico-social ingressam em rota de colisão com a sadia qualidade de vida.

Nessa medida, o quarto artigo é de Bruno Giacomassa Brual, que trata da questão: “A relativização da coisa julgada em ações envolvendo danos ambientais e o Direito de Propriedade”, no qual explana acerca da Teoria da Responsabilidade Civil na esfera ambiental, bem como sobre a reparação dos danos causados ao meio ambiente, além de ponderar sobre a teoria da coisa julgada e a possibilidade de relativização nas lides ambientais.

O quinto artigo é de Carem Santos Paesi, no qual analisa o “Princípio da reparação integral e a indenização por danos extrapatrimoniais coletivos” e a necessidade do reconhecimento de reparação pelos danos extrapatrimoniais

coletivos, bem como os instrumentos jurídicos destinados a garantir a tutela ambiental e a proteção do meio ambiente.

Já o sexto artigo, de Carolina Matos Kowalski, se refere à “Responsabilidade Civil e os princípios constitucionais acerca dos organismos geneticamente modificados”, cujo Direito tem *tentado proteger*, através de princípios, leis e artigos, a Responsabilidade Civil Objetiva e Solidária, responsabilidade essa que tenta suprir o prejuízo causado por toda fabricação e utilização desses alimentos.

Em contrapartida, o sétimo artigo, de Débora Pires Montanari, apresenta a “Responsabilidade do empresário no descarte dos resíduos sólidos utilizados no processo produtivo”, tema de grande relevância, tendo em vista que a norma constitucional brasileira prevê ao causador de dano ambiental o dever de reparação e indenização.

Por conseguinte, o oitavo artigo, de Flóri Chesani Júnior, aborda “A simetria jurídica entre o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental e o Termo de Compromisso do Programa de Regularização Ambiental”, com análise da Ação Civil Pública, do inquérito civil e do Cadastro Ambiental Rural.

Também o nono artigo, de Gisele Boechel, aponta para “O licenciamento ambiental como instrumento de proteção do meio ambiente em atividades que utilizam Organismos Geneticamente Modificados (OGMs): uma análise sob a ótica da Responsabilidade Civil Ambiental”, que traz conceitos e normativas envolvendo o tema e com destaque à participação popular por meio da realização de audiências públicas nos procedimentos de licenciamento ambiental.

Nessa seara, o décimo artigo é de Paula Dilvane Dornelles Panassal e estuda “A Responsabilidade Civil diante dos desastres ambientais: uma análise sobre o nexo de causalidade”, cuja imputação objetiva de danos é verificada por meio do critério do risco na aferição da relação de causalidade ambiental.

O décimo primeiro artigo é de Rubiane Galiotto, no qual enfatiza “O nexo de causalidade e o dano extrapatrimonial no desastre ambiental no rio dos Sinos”, cujo objetivo é analisar a relevância do nexo de causalidade no dever de indenizar, em decorrência do dano extrapatrimonial dos pescadores no desastre.

Também o artigo de n. 12, de Suzana Damiani, destaca a “Responsabilidade Civil Ambiental da Administração Pública: a compreensão da população ante seus direitos”, no qual faz uma revisão etimológica de termos e de conceitos que fundamentam as Teorias da Responsabilidade Civil no decurso do tempo.

Por fim, o artigo de n. 13, de Thiago Germano Álvares da Silva, aborda “Uma análise sobre a Teoria do Risco Integral utilizada na Responsabilidade Civil Ambiental brasileira”, analisando-se bem como, suas especificidades e o contexto da não aceitação das excludentes de ilicitude.

Marcia Andrea Bühring  
Organizadora

## A importância de precedente do STJ em relação ao poluidor indireto na Responsabilidade Civil Ambiental

*The importance of the precedent of the STJ in relation to the indirect pollutor in the Environmental Civil Liability*

Marcia Andrea Bühring\*

**Resumo:** O objetivo do presente artigo é abordar o nexu causal, as diferentes teorias existentes e a teoria adotada no Brasil: da causalidade adequada a partir do REsp. 1.596.081/PR, julgado em 25 de outubro de 2017, que é o grande precedente para casos semelhantes, em relação a responsabilidade civil ambiental do poluidor indireto. O método é o indutivo, a partir do caso concreto: explosão da carga do navio Vicuña, de relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Como conclusão, a importância da comprovação do nexu causal, que é imprescindível, na responsabilização do dano ambiental.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil ambiental. Poluidor indireto. Teorias do nexu causal. Causalidade adequada. REsp. n. 1.596.081/PR.

**Abstract:** The objective of this article is to address the causal nexus, the different existing theories and the theory adopted in Brazil: of the appropriate causality from the REsp. N. 1,596,081/PR, judged on October 25, 2017, which is the great precedent for similar cases, in relation to environmental liability of the indirect polluter. The method is the inductive one, from the concrete case: explosion of the cargo of the ship Vicuña, of rapporteur of the Minister Ricardo Villas Bôas Cueva. As a conclusion, the importance of proving the causal nexus, which is indispensable, in the accountability of environmental damage.

**Keywords:** Environmental civil liability. Indirect pollutant. Theories of causal nexus. Adequate causality. REsp. N. 1,596,081/PR.

### 1 Introdução

A Responsabilidade Civil Ambiental, tem por base a Teoria do Risco Integral, portanto, independe de culpa, e, por isso objetiva, mas não dispensa a comprovação do nexu causal entre a conduta/atividade e o dano ambiental propriamente dito.

---

\* Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestra em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora na Escola de Direito da PUCRS. Professora na Universidade de Caxias do Sul (UCS), no Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental e Sociedade. Linha de Pesquisa: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico; Grupo de Pesquisa: Interdisciplinaridade, Cidades e Desenvolvimento: Planejamento Sustentável do Meio Ambiente. Projeto de pesquisa: Responsabilidade Civil Ambiental e Direito do Clima. Professora na Escola Superior da Magistratura (Esmafe). Advogada e Parecerista. Membro do CEJ-Comissão do Ensino Jurídico da OAB-RS. *E-mail:* mabuhrin@ucs.br; marcia.buhring@pucrs.br.

Diferentes teorias do nexo causal são apresentadas pela doutrina, como: a teoria da equivalência das condições, da causa próxima, da causa eficiente e da causa preponderante; por fim, a teoria da causalidade adequada. No Brasil, em se tratando de responsabilidade civil por danos ambientais, a teoria adotada é da causalidade adequada como será apresentado.

Recentemente, em 22 de novembro de 2017, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), publicou os dois acórdãos de mérito dos Recursos Especiais de 1.602.106/PR e 1.596.081/PR, que eram os representativos da controvérsia repetitiva – Tema 957, cuja discussão girava em torno da “responsabilidade das empresas adquirentes da carga do Navio Vicuña pelo dano ambiental decorrente da explosão na baía de Paranaguá”.

Verifica-se neste texto a grande tese firmada no julgado, que modifica os rumos da aplicação, e que diz respeito às empresas adquirentes da carga, o que acarretou a suspensão da tramitação dos processos tanto individuais como coletivos, que abordavam a temática, pois julgado na 2ª Seção – Recursos repetitivos, com alusão aos arts. 1.036 e 1.037 do Código de Processo Civil (CPC) de 2015, sendo o método adotado, o indutivo, pois parte da análise desse caso concreto (navio Vicuña), de bandeira chilena.

E, dessa forma, dividiu-se a abordagem em dois tópicos: no primeiro, a definição de nexo causal e, no segundo, as teorias existentes e a adotada no Brasil, a partir do caso concreto, REsp 1.596.081/PR, importante precedente que vincula os Tribunais Inferiores em todo País.

## 2 Definição de nexo causal

Antes mesmo de definir o conceito *nexo causal*, é necessário referir que a Responsabilidade Civil Ambiental, no Brasil,<sup>1</sup> é objetiva, pois independe de culpa,

---

<sup>1</sup> Já na década de 1940, advertia Josserand (1941, p. 556): “Problema capital, que é o da objetivação da responsabilidade, da substituição do ponto de vista subjetivo pelo ponto de vista objetivo, da noção de culpa pela de risco”. No mesmo sentido, Alves (2003, p. 11-12): “Principalmente para os autores franceses, na responsabilidade objetiva a ideia de culpa é substituída pela ideia de risco”. E aduz mais, ao traçar a evolução da responsabilidade extracontratual objetiva: “A de ser simples, mais justa e mais equitativa; simples, por afastar a culpa cuja prova difícil está a cargo da vítima do dano, concentrando-se no nexo de causalidade que demanda apenas a demonstração do dano e do ato que a produziu; justa e equitativa, porque, em geral, determina o ressarcimento de todo o dano, ao passo que o autor dele poderia

está baseada na Teoria do Risco Integral e não admite as excludentes, sendo que essa objetivação da responsabilidade civil decorreu de um longo processo evolutivo.

No Direito brasileiro, refere Tepedino (2001, p. 3) que, em ambas as espécies de responsabilidade civil (objetiva ou subjetiva) “o dever de reparar depende da presença do nexos causal entre o ato culposo ou a atividade objetivamente considerada, e o dano, a ser demonstrado” em princípio, “por quem o alega (*onus probandi incumbit ei qui dicit, non qui negat*), salvo nas hipóteses de inversão do ônus da prova<sup>2</sup> previstas expressamente na lei, para situações específicas”. Ou seja, a observância do nexos de causalidade é fundamental para haver efetiva responsabilização.

Necessário, apenas, é o ato/fato/atividade causador do dano, do prejuízo causado ao meio ambiente e do nexos causal entre esse e o dano. Estabelecer o nexos causal é fundamental para qualquer tipo de responsabilização na seara ambiental, pois respaldado nos artigos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), art. 225, parágrafo 3º;<sup>3</sup> na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, art. 14, § 1º da Lei 6.938, de 1981;<sup>4</sup> no Código Civil de 2002, art. 927, parágrafo único;<sup>5</sup> na

---

evitá-lo se se abstivesse de agir; e, finalmente, tem ela caráter menos individualista e mais socializante do que a baseada na culpa”.

<sup>2</sup> Sobre inversão do ônus da prova vide: “PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DANO AMBIENTAL – ADIANTAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS PELO PARQUET – MATÉRIA PREJUDICADA – INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA – ART. 6º, VIII, DA LEI 8.078/1990 C/C O ART. 21 DA LEI 7.347/1985 – PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. (RECURSO ESPECIAL Nº 972.902 – RS (2007/0175882-0) Superior Tribunal de Justiça, Relatora: Eliana Calmon. Data do Julgamento: 25 de agosto de 2009)”. Vide também: AGRADO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. Cabível a inversão do ônus da prova no caso concreto, em face do que dispõe o art. 90, do CDC e do art. 21, da Lei 7.347/85. AGRADO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70015155823, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rogerio Gesta Leal, Julgado em 10/08/2006. Publicação: Diário da Justiça do dia 28/08/2006).

<sup>3</sup> 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”.

<sup>4</sup> Art. 14: “Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 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”.

Lei dos Crimes Ambientais, arts. 3º e 21 da Lei 9.605 de 1998;<sup>6</sup> e ainda na CF/88, art. 37, § 6º.<sup>7</sup>

Em termos práticos, assevera Machado (2010, p. 361) que a Responsabilidade Objetiva Ambiental “significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação, para que haja o dever de indenizar e/ou reparar”, pois “não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa”, bastando a verificação do nexa causal entre o dano e ato ou atividade.

Nexo causal “é o vínculo que relaciona o ato ou fato à consequência provocada por ele” (STF, Glossário) ou ainda, a palavra *nexo* significa ligação, vínculo, união, elo. A palavra *causalidade* significa relação de causa e efeito. (BÜHRING, 2004, p. 117). Assim, o nexa de causalidade é a ligação entre ação, omissão, atividade e dano causado.

Pela importância histórica, verifica-se com Heyting (1932, p. 239), a descrição no caso *Leyland Shipping Co. v. Norwich Fire Insurance Society* (1918),<sup>8</sup> na qual apresenta importante e curiosa definição sobre *causalidade*: “Causalidade não é uma corrente, mas sim uma rede. Em cada ponto as forças de influência, eventos, precedentes, e simultaneidades encontram-se e as

---

<sup>5</sup> 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”.

<sup>6</sup> Art. 3º: “As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Art. 21. “As penas aplicáveis isoladamente, cumulativa ou alternativamente às pessoas jurídicas, de acordo com o disposto no art. 3º [...]”.

<sup>7</sup> 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). [...] § 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”.

<sup>8</sup> Para ver mais sobre o caso: “regra geral de causalidade a ser aplicada com a finalidade de resolver disputas sobre a causa da perda, etc.” (*Case: Leyland Shipping Co. v. Norwich Fire Insurance Society* (1918).

radiações de cada ponto se estendem infinitamente.”<sup>9</sup> E é esse ponto de confluência o principal aspecto prático para que se possa estabelecer, “lincar”, ligar a causa/atividade e o dano e, conseqüentemente, o dever de indenizar.

Já a consolidação no Brasil se deu com a Jurisprudência do STJ, que sempre levou e leva em consideração a ponderação,<sup>10</sup> a interpretação e a adequação ao caso concreto. Isso porque, compreender, delimitar, interpretar é estabelecer o alcance de um propósito, no caso, responsabilizar o causador do dano ambiental, revelando, assim, seu sentido. Como aduz Freitas (2000, p. 18), o “jurista é aquele que, acima de tudo, sabe eleger diretrizes supremas, notadamente as que compõem a tábua de critérios interpretativos aptos a presidir todo e qualquer trabalho de aplicação do Direito”.

Nas lavras do Min. Benjamin, a menção a especificidade na seara ambiental:

A responsabilidade civil, na sua formulação tradicional, não poderia agregar muito à proteção do meio ambiente; seria mais um caso de *law in the books*, o Direito sem aplicação prática. Projetada para funcionar num cenário com uma ou poucas vítimas, regulando o relacionamento indivíduo-indivíduo, salvaguardando as relações homem-homem, de caráter essencialmente patrimonial, e não as relações homem-natureza, não teria mesmo essa responsabilidade civil grande utilidade na tutela do meio ambiente. (1998, p. 6).

Por isso, na tutela ambiental, fez-se necessário traçar contornos diversos, assim como o meio ambiente é um bem de todos, a sua preservação é um dever inerente a todos também. Steigleder (2017, p. 173) menciona que o nexo de causalidade, na seara da Responsabilidade Civil Ambiental, é submetido também a critérios normativos, valorativos para sua verificação: “A identificação da causa de um dano implica juízos de valor, informados pelo direito, em que se fazem escolhas, fundadas em critérios tais como adequação social, periculosidade, da

---

<sup>9</sup> Tradução livre de: “Causation is not a chain, but a net. At each point influences, forces, events, precedent and simultaneous, meet, and the radiations from each point extend infinitely”. (HEYTING, 1932, p. 264).

<sup>10</sup> Explica Alexy que a lei da ponderação obedece a três fases. “Na primeira fase deve ser determinada a intensidade da intervenção. Na segunda fase se trata, então, da importância das razões que justificam a intervenção. Somente na terceira fase sucede, então, a ponderação no sentido estrito e próprio”. (1999, p. 278).

atividade, proximidade temporal entre ação e omissão e o dano, probabilidade, etc.”

Ainda destaca Alsina (1995, p. 217) que o nexo de causalidade “é um elemento objetivo, pois relaciona, por meio de um vínculo externo entre o dano e o fato da pessoa ou coisa”, com o que não concorda Stoco (2001, p. 658) quando refere que não sendo proibida determinada atividade e “tendo agido a pessoa segundo o comportamento normal, sem intenção de causar dano ao meio ambiente, mostra-se equívoco invocar a Lei 6.938/81 para afirmar, com base nela, a responsabilidade objetiva em matéria de direito ambiental”, e “uma atividade não proibida não pode, a um só tempo, ser lícita e, ainda assim, ensejar responsabilidade sem culpa pelo só fato da lesão ecológica”. Todavia, se equivocou o autor, pois a Responsabilidade Ambiental é Objetiva, independe de culpa, com base no risco da atividade e respaldado pela CF/88 e por lei específica, que é a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981.

E para complementar o raciocínio, Nery Júnior (1984, p. 175) adverte que ainda que a “emissão esteja dentro dos padrões estabelecidos pelas normas de segurança, ainda que a indústria tenha tomado todos os cuidados para evitar o dano, se ele ocorreu em virtude de atividade do poluidor, há o nexo causal que faz nascer o dever de indenizar”, com o que se concorda (até porque essa menção é anterior à entrada em vigor da CF/88), pois, se houver a comprovação do nexo causal entre a atividade e o dano, cumpre ao ofensor o dever de resposta, de responsabilidade.

Nesse sentido, menciona Benjamin que a grande novidade da lei foi a alteração radical de paradigma jurídico e ético, que

veio mesmo com a elevação do meio ambiente à categoria de bem jurídico autonomamente tutelado, daí resultando a permissão de cobrança de danos contra ele praticados, até nas situações fáticas em que não estão em jogo valores humanos longamente reconhecidos, como a vida, a segurança, a liberdade e o patrimônio. A passagem de um paradigma estritamente antropocêntrico a um outro de caráter misto, antropocêntrico-ecocêntrico, é o indicador juridicamente mais exuberante da Lei n. 6938/81. (1998, p. 40).

Outra questão é a dificuldade quando ocorre a multicausalidade, como lembra Oliveira (2007, p. 101), ou o chamado “concurso de causas, fenômeno típico na seara ambiental, que torna ainda mais difícil uma aferição segura do

nexo causal em sede de dano ao meio ambiente”. Dificuldade essa, quando concorrem mais causas, enfrentada diariamente pelos tribunais Brasil afora.

Pois, nem sempre, é fácil determinar ou mesmo identificar o responsável. Adverte Silva (1995, p. 207): “Sendo apenas um foco emissor, a identificação é simples”; agora, se houver multiplicidade de focos, é mais difícil, “por isso que se justifica a regra da atenuação do relevo do nexo causal, bastando que a atividade do agente seja potencialmente degradante para sua implicação nas malhas da responsabilidade”. E finaliza, mencionando que, na responsabilidade por dano ambiental “se aplicam as regras da solidariedade entre os responsáveis, podendo a reparação ser exigida de todos e de qualquer um dos responsáveis”. (1995, p. 208).

Cabe, ainda, referência à fala do Min. Benjamim para quem o nexo de causalidade ambiental é o “calcanhar de Aquiles” da Responsabilidade Civil Ambiental.

As dificuldades aumentam ainda mais quando inexistente um acidente delimitado, um evento repentino na origem do dano, manifestando-se este, ao contrário, de forma lenta e progressiva, como uma doença. A degradação usualmente é fruto de comportamentos cumulativos, que operam ao longo do tempo. O nexo causal é ainda enfraquecido pela distância entre o fato gerador e a manifestação do dano ambiental. (1998, p, 14).

De fato, o tormento continua sendo a comprovação do nexo causal, como bem refere o ministro, enfraquecido pela distância entre o que gera o dano ambiental e a manifestação efetiva desse.

É o que resta confirmado no julgamento do mais importante julgado, REsp. 1.596.081, no qual o STJ confirmou o seguinte entendimento:

Em que pese a responsabilidade por dano ambiental ser objetiva (e lastreada pela teoria do risco integral), faz-se imprescindível, para a configuração do dever de indenizar, a demonstração do nexo causal a vincular o resultado lesivo à conduta efetivamente perpetrada por seu suposto causador.

Portanto, resta evidente a necessidade de demonstrar a existência de nexo causal, até porque não é possível presumi-lo,<sup>11</sup> no Brasil, nos casos de Responsabilidade Civil por Dano Ambiental.

Note-se a observação no fundamento da alteração do entendimento, que não se prescinde, ou seja, continua sendo fundamental estabelecer o nexo de causalidade entre a atividade mencionada no art. 14, § 1º da Lei 6.938/1981 (fato ocorrido e a ação ou omissão daquele a quem se pretenda responsabilizar pelo dano ocorrido).

Por outro lado, este foi outro importante julgado do Min. Salomão, no REsp. 1.374.284 – MG (2012/0108265-7), cujo recorrente foi uma mineradora, no caso de rompimento de barragem. Diz textualmente que o “nexo causal é fator aglutinante”, veja-se:

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.

[...] 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 sua obrigação de indenizar. (STJ, REsp 1374284/MG, Salomão, j. 27/08/2014). (Grifou-se).

Reafirme-se, fator aglutinante que reúne, contemporaneamente, riscos e incertezas, presentes e vindouras, e que, conforme Steigleder (2017, p. 173), ampliam a função da Responsabilidade Civil, ou ainda, conforme Carvalho (2013, p. 67), “para tanto o direito ambiental deve criar um instrumento jurídico,

---

<sup>11</sup> Benjamin (1998, p. 53), quando aborda as várias faces do nexo causal, também menciona a superação dos obstáculos: “**A prova do nexo causal no campo ambiental pode ser facilitada de inúmeras maneiras**. Primeiro, com as **presunções de causalidade** (referindo-se a presunções que existem, p. ex., na França em matéria de dano nuclear (G. MARTIN, *Responsabilité Civile et Protection* cit., 400, e na Alemanha, especificamente para o dano ambiental; também (R. LORENZETTI, *La protección jurídica* cit., 4) principalmente levando em conta que, como regra, estamos “na presença de uma atividade perigosa”, onde, com maior razão, presume-se *iuris tantum* o nexo. Segundo, com a **inversão do ônus da prova**, mais ainda quando há uma multiplicidade de potenciais fontes degradadoras. Terceiro, com a previsão de **sistemas inovadores de causalidade**, como o da responsabilidade civil alternativa ou baseada em “parcela de mercado” (*market share liability*)”. (Grifou-se).

suficientemente complexo para lidar com a incerteza das consequências futuras de determinadas atividades”, em tempos complexos, de danos presentes ou futuros, é indispensável o controle e também a regulamentação dos novos experimentos e inovações tecnológicas. Ou seja, é capaz de assegurar, às presentes e também às futuras gerações um meio ambiente que seja efetivamente um bem juridicamente adequado, saudável.

A Responsabilidade Civil Ambiental é objetiva, baseada no risco integral da atividade, bastando, para tanto, a comprovação do nexo, o liame causal entre o evento danoso e seu vínculo com a fonte poluidora, ou seja, a atividade. E sequer as excludentes são observadas com o intuito de se eximir de reparar o dano.

A partir da definição de nexo causal e mais especificamente nexo causal ambiental, se passa à verificação das teorias do nexo de causalidade existentes no ordenamento pátrio.

### **3 Teorias do nexo de causalidade**

Portanto, estabelecer o nexo de causalidade é fundamental para uma possível e efetiva responsabilização; inclusive, existem diferentes teorias: a primeira, da equivalência das condições; a segunda, a chamada de causa próxima, a terceira da causalidade eficiente, a quarta chamada de causa preponderante, e a quinta, adotada pelo Brasil, causalidade adequada.

Há quem defenda, ainda, outras teorias, como a Teoria das Probabilidades, (CRUZ, 1997, p. 33),<sup>12</sup> que não se confunde com a de presunção de causalidade. (CARVALHO; LEITE, 2007, p. 89).

#### **3.1 Teoria da Equivalência das Condições**

Essa teoria recebe, ainda, outras denominações como: Teoria da *Conditio Sine Qua Non*, Teoria dos Antecedentes Causais, e Teoria da Negativa de MAYER.

---

<sup>12</sup> Cruz (1997, p. 32-33) refere: “Desta (r)evolução nas teorias da causalidade, procurando adaptá-las às necessidades probatórias desta nova realidade para o Direito que é o dano ambiental, uma ideia, constantemente presente, afigura-se-nos dever ser posta em destaque: à verdade substitui-se a verossimilhança; a certeza dá lugar à probabilidade. Não abdicando embora da existência de um nexo causal entre a ação e o dano, o Direito do Ambiente (leia-se a responsabilidade civil por danos ambientais) vem fundar este elo em juízos de probabilidade séria, consubstanciados na experiência social (normalidade e adequação) e apoiados no conhecimento científico, abandonando a procura de uma causalidade certa e absoluta a que lhe é negado o acesso”.

O mais importante julgado de 2017 (considerado um julgado-paradigma)<sup>13</sup> sobre o tema do nexa causal, foi o REsp. 1.596.081, destaque-se o Voto-Vista do Min. Salomão:

**A teoria da equivalência das condições** (teoria da *conditio sine qua non*) atribui a toda e qualquer circunstância, que haja concorrido para produzir o dano, a qualidade de uma causa. Assim, qualquer das causas pode ser considerada capaz para gerar o dano. A abalizada doutrina especializada em responsabilidade civil é uníssona ao afirmar que, na seara da responsabilidade civil, inclusive no tocante ao risco integral, para aferir se um dano pode ser imputado a outrem em razão de sua conduta, **não há falar em invocação da teoria da equivalência das condições, de índole generalizadora, admitida apenas no âmbito penal.** (Grifou-se).

Veja-se que a Teoria da Equivalência das Condições não se aplica à Responsabilidade Civil Ambiental, por isso, vale a pena aclarar alguns aspectos dessa teoria. Enfatiza Schreiber (2007) que essa teoria teve mais respaldo do Direito Penal.

Por um lado, a teoria *generalizadora*, encontra guarida no Direito Penal do magistrado da Suprema Corte Alemã Maximiliano von Buri, de 1860, ou seja, é a chamada Teoria da Equivalência dos Antecedentes Causais, pelo qual “todo e qualquer acontecimento anterior ao dano poderia ser identificado como sendo a sua causa”, tida como muito ampla, capaz de abarcar, a tudo e a todos, como causas do dano, na verificação do nexa causal. (BÜHRING, 2004, p. 111-112).

Como informa Daut, “havendo múltiplas causas, todas devem ser consideradas como determinantes da lesão, se não se pode especificar qual delas motivou o dano, implicando diversas responsabilizações”, então “qualquer fato relacionado com o resultado, ainda que distante, pode ser tomado como causa geradora do prejuízo ou, como se deduz da denominação, as diversas causas se equívalem na análise da origem do dano”. (1996, p. 176-177).

Os alemães chamam essa teoria de *Bedingungstheoria*, na qual, todos os elementos que condicionaram o dano são equivalentes, como refere Strenger ao comentar que decorrem do determinismo e aduz: há equivalência entre a causa plena e o efeito integral, “como o enunciava Leibniz com o nome de *principe de*

---

<sup>13</sup> Segundo Kuhn (1991, p. 13), os “paradigmas são as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”.

*la raison suffisante*. Cada um dos elementos na ausência do qual o dano não sobreveio é a causa do dano. Ao contrário, as condições indiferentes à produção do dano são eliminadas”. (2000, p. 82-83).

Ademais, Von Buri já destacava:

Deve ser considerada causa de um determinado fenômeno a totalidade das forças que, de qualquer maneira, participaram para a produção do mesmo. E isto porque a existência de tal fenômeno fica a depender, de tal modo, de cada uma dessas forças que, pela supressão de uma só delas (ou dessas condições) teria, como consequência, a supressão do próprio fenômeno. Por conseguinte, cada condição insuflaria vida à totalidade (ou massa), sem ela inerte, de todas as demais condições, tornando cada condição, pois, causal referente a todas as outras. (VON BURI, 1973, p. 207, tradução livre).

Segundo a Teoria da Equivalência de Condições, todo e qualquer ato capaz de implicar em dano, é considerado suficiente para configurar nexos causal – no caso em análise do REsp. 1.596.081, a mera aquisição da carga – metanol – seria suficiente para estabelecer o nexo, pois sem ela o transporte não teria ocorrido; logo, o dano ambiental também não teria ocorrido. Assim, se percebe, que essa teoria é inadequada à seara ambiental.

Cumprido lembrar, também, que Mill (1984, p. 184) já destacava sobre a teoria: “Todas as condições eram igualmente indispensáveis para a produção do consequente, e o estabelecimento da causa é incompleto se não introduzirmos, de uma forma ou de outra, todas elas”.

Por fim, destaca Cahali (1995, p. 96), que essa teoria é chamada também de Negativa de Mayer e “aceita os postulados da teoria da equivalência das condições para chegar a uma posição negativa do problema da causalidade porque entende que, sendo toda condição *sine qua non* relevante”, carece de importância, na prática, comprovar a existência de uma relação de causalidade para o efeito de imputação das consequências. O que resultaria decisivo sob tal aspecto seria a indagação de culpabilidade.

Por outro lado, as teorias *individualizadoras*, são três: da causa próxima, da causa eficiente e da causa preponderante.

### 3.2 Teoria da Causa Próxima

No que se refere à segunda teoria, da causa próxima, de pronto, foi abandonada pela doutrina, pois nem sempre aquela mais próxima ou a última causa é a que efetivamente ocasiona ou contribui para o dano ambiental.

Informa Cruz (2005, p. 34) que a Teoria da Causa Próxima foi desenvolvida no século XVI, pelo filósofo inglês Francis Bacon, pela qual “bastaria considerar a causa imediata e, desconsiderando a causa de grau superior mais distante (*too remote*)”. Essa teoria foi utilizada no Direito anglo-saxão, por algum tempo, mas foi abandonada, de acordo com Diaz (1995, p. 30), em que pese a “denominação *proximate cause* ter sido conservada para denominar a causa que provocou o dano em uma cadeia contínua e natural”. Assim, se percebe, que essa teoria também é inadequada à seara ambiental.

### 3.3 Teoria da Causa Eficiente

Por conseguinte, a terceira teoria, Causa Eficiente, também de origem alemã, pregava que a “causa deve ser estabelecida de acordo com o seu grau de eficiência para causar o dano”. (LEMOS, 2008, p. 133).

Lembra Schreiber (2007, p. 30) que Birkmeyer, Stoppato e Kohler, defensores da Teoria da Causa Eficiente, não conseguiram chegar a um acordo “sobre os critérios objetivos para se identificar dentre as diversas causas de um dano, aquela que teria o poder intrínseco de produzi-lo no caso concreto”, e que foi abandonada.

Destaca Cahali (1995, p. 96) que para a Teoria da *Causalidade Eficiente*, “as condições que conduzem a um resultado não são equivalentes, pois existe sempre um antecedente que, em virtude de um intrínseco poder qualitativo ou quantitativamente apreciado, é a verdadeira causa do evento”. Com destaque à causa, que teria um “intrínseco poder de produção do fenômeno”. Assim, se percebe, que essa teoria também é inadequada à seara ambiental.

### 3.4 Teoria da Causa Preponderante

Já na quarta teoria, a da Causa Preponderante, “a causa é a condição que rompe o equilíbrio entre os fatores favoráveis e contrários à produção do dano, ou seja, tem preponderância na causação do dano”. (LEMOS, 2008, p. 134).

Cumprir lembrar que nenhuma das três teorias individualizadoras são adequadas à Responsabilidade Civil por Dano Ambiental, visto que o Brasil adotou a responsabilidade objetiva, baseada no risco da atividade, em razão da menção expressa do parágrafo único do art. 942 do Código Civil e do art. 14, § 1º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, além, é claro, da CF/88. Por isso, não importa o grau de eficiência, a causa próxima ou remota, ou que prepondera, mas o que importa é a causalidade adequada, como destacou o ministro-relator na análise do REsp. 1.596.081.

### **3.5 Teoria da Causalidade Adequada**

Contemporaneamente, a Teoria Da Causalidade Adequada recebe, ainda, outras denominações, como a Teoria do Nexo Causal Direto e Imediato ou da chamada interrupção do nexo causal e, ainda, Teoria do Escopo da Norma Jurídica. (BÜHRING, 2004, p. 114-120).

Criada no final do século XIX pelo jurista alemão Ludwig von Bar e desenvolvida por Johannes von Kries, a Teoria da Causalidade Adequada “caracteriza-se pela verificação, sob o ângulo da experiência comum e numa análise abstrata, mediante a realização de um juízo de probabilidade chamado de prognose póstuma, se determinada causa era, de *per se*, apta e adequada para a produção do dano”. (CUNHA, s/d).

Segundo Lemos (2008, p. 135), essa teoria utiliza a adequação da causa em razão da possibilidade e/ou probabilidade do resultado. “Adequação no sentido de adaptação, ou seja, o efeito deve ser apropriado à forma de agir do sujeito em função do dano resultante, que era de esperar para aquelas condições”. Dessa forma, para que exista nexo causal, “a ação deve ser idônea para produzir aquele resultado. A noção de causalidade adequada supõe que, numa pluralidade de casos, será causa aquilo que normalmente ocorre em situações semelhantes”. (LEMONS, 2008, p. 135).

Mas adverte, mesmo trazendo critério mais objetivo, para efetiva responsabilização, não se adapta de forma plena ao dano ambiental, “pois para a causalidade adequada só será causa a atuação idônea a produzir o resultado e, na análise da concausa, poderia haver quebra do nexo causal, gerando uma distinção entre a responsabilidade do causador principal e daquele que apenas

contribuiu para o dano realizando a concausa”. (LE MOS, 2008, p. 136). Difere, ainda, causalidade adequada de causalidade direta ou imediata.<sup>14</sup> Refere que todos os causadores do dano são responsáveis.<sup>15</sup>

Por outro lado, menciona Lemos (2008, p. 142-143) que a teoria holandesa da causa alternativa, ou disjuntiva, e a teoria americana de participação no mercado tiveram seu nascimento ligado ao Direito Ambiental, para explicitação do nexo de causalidade,<sup>16</sup> como já referia Benjamin (1998, p. 56) acerca da causalidade alternativa,<sup>17</sup> ou baseada em “parcela de mercado” (*market share liability*). Ou ainda, como lembra Perales (2000, p. 210), a teoria espanhola, amparada no princípio do *deep pocket*, pelo qual quem desenvolve a atividade visando ao lucro deve arcar com os prejuízos da atividade. Apresenta Lemos

---

<sup>14</sup> Difere causalidade adequada de causalidade direta ou imediata. “A doutrina da necessariedade da causa foi a que melhor explicou o significado da expressão “direto e imediato” como “necessário”. Assim, mesmo que a inexecução resulte de dolo do devedor, ele só responde pelos danos que são consequência necessária do inadimplemento. Ficam excluídos os danos posteriores, advindos de novas causas, quando não são efeito direto e imediato do inadimplemento. De fato, a teoria faz distinção entre causa e as demais condições no conjunto de antecedentes causais, que não ensejarão o dever de indenizar”. (LE MOS, 2008, p. 139).

<sup>15</sup> Aduz: “Não se permite a distinção entre principal e causa acessória, primando-se pela mais ampla reparação dos danos causados. Por isso, a responsabilização apenas daquele poluidor que praticou a causa idônea para produzir o dano deve ser afastada. Todos os causadores do dano são responsáveis”. (LE MOS, 2008, p. 140).

<sup>16</sup> Uma, a teoria holandesa da causa alternativa ou disjuntiva (*industry wide or enterprise theory of liability*): “O demandante não precisa provar o nexo de causalidade quando, em função do elevado número de possíveis sujeitos agentes, fica impossível que a vítima prove materialmente quem é o causador do dano cuja reparação se busca. Assim, deve haver solidariedade entre os possíveis sujeitos intervenientes, com o que se reforça a proteção da vítima. O direito brasileiro adota a regra de solidariedade entre os causadores do dano no art. 942 do CC, mas não exige que se prove quem é o causador do dano, bem como o liame de causalidade”. (LE MOS, 2008, p. 142). Outra, da teoria americana de participação no mercado, ou *market share*: “[...] determina que o autor da ação não tem que provar o nexo causal se os demandados são fabricantes de determinado produto que causou o dano. Se o autor não pode identificar o produtor que efetivamente causou o dano, todos os produtores que têm uma quota relevante do mercado poderiam ser demandados”. (LE MOS, 2008, p. 142-143).

<sup>17</sup> No que se refere à causalidade alternativa, destaca Benjamin (1998, p. 56): “O Direito Ambiental também reformula inteiramente o sistema da responsabilidade civil, preconizando a necessidade inafastável de não deixar a vítima e o meio ambiente sem a devida reparação. No tema causalidade alternativa, a doutrina clássica já aceitava que, havendo a participação de vários sujeitos “em um ato em cuja execução um dos participantes causa um dano”, “todos respondem”. É a hipótese de Distritos Industriais, onde todas as empresas que lá operam, embora independentes entre si, participam, até pela proximidade física, de uma atividade industrial comum”.

(2008, p. 149-150) nova teoria do nexo causal, do escopo da norma violada,<sup>18</sup> considerando as dificuldades das questões ambientais, aliada à presunção de responsabilidade e a inversão do ônus da prova.

Inclusive, concluiu o Min. Salomão, no REsp. 1.596.081 em comento, que a Teoria da Causalidade Adequada é a mais adequada para justificar o nexo de causalidade no plano jurídico” que, para Carpes (2016, p. 53) “constitui o retrato mais próximo do modelo nomológico científico da explicação causal”.

E, nesse sentido, enfatiza o Min. Salomão no Voto-Vista do REsp. 1.596.081 (p. 38-39) sobre a causalidade adequada, que essa deve seguir o curso normal das coisas e a experiência comum da vida. “A ideia fundamental da doutrina é a de que só há uma relação de causalidade adequada entre fato e dano quando o ato praticado pelo agente seja de molde a provocar o dano sofrido pela vítima, deve seguir o curso normal das coisas e a experiência comum da vida”.

Para Tepedino (2001), o art. 403 do Código Civil de 2002<sup>19</sup> consagrou a teoria da Interrupção do Nexo Causal, também conhecida como a Teoria da Causalidade Direta e Imediata.

Segundo Cruz (2005), foi a doutrina de Dumoulin e Pothier, que obteve mais êxito, pela qual o dever de reparar surge apenas quando o evento danoso é efeito necessário de determinada causa.

O que restou demonstrado no próprio tribunal, de forma antecedente no REsp. 1307032/PR, de relatoria do Min. Raul Araújo, da Quarta Turma, julgado

---

<sup>18</sup> “Na verdade, o reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, ao qual corresponde um dever de preservação para as presentes e futuras gerações, como um direito fundamental do homem, decorrente do próprio direito à vida, justifica a adoção da teoria do escopo da norma violada para análise da responsabilidade ambiental. [...] Entendemos que a teoria da norma jurídica violada tem o mérito de afastar-se da aproximação fática, buscando o nexo causal jurídico na norma violada, o que nos parece significativamente melhor para a responsabilização por danos ao meio ambiente. Temos que considerar as dificuldades típicas da questão ambiental como a distância, a multiplicidade de fatores incidentes, o problema do tempo para que se verifique a ocorrência do dano e até mesmo a falta de certeza científica em diversas hipóteses. Assim, a aplicação da teoria do escopo da norma violada aliada às presunções de responsabilidade e a mais ampla inversão do ônus da prova são primordiais para a realização do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente previsto no art. 225, *caput*, da CF”. (Grifou-se).

<sup>19</sup> 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. (Repetiu o Código Civil de 1916 – art. 1.060).

em 18/06/2013, e publicado no DJe, em 1/8/2013 na aferição do nexo de causalidade é o seguinte:

A doutrina majoritária de **Direito Civil adota a teoria da causalidade adequada ou do dano direto e imediato**, de maneira que somente se considera existente o nexo causal quando o dano é efeito necessário e adequado de uma causa (ação ou omissão). Essa teoria foi acolhida pelo Código Civil de 1916 (art. 1.060) e pelo Código Civil de 2002 (art. 403). (REsp 1307032/PR, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 18/06/2013, DJe 1/8/2013). (Grifou-se).

E assim também vale a menção do precedente, o qual expressamente adota a Teoria da Causalidade Adequada para o exame do nexo causal na responsabilidade civil por dano ambiental (Terceira Turma, REsp 1.615.971/DF, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze).<sup>20</sup>

Importante é mencionar que os tribunais inferiores, país afora, estavam utilizando de forma excessiva a chamada flexibilização do nexo causal com base no **precedente até então paradigma**, REsp 1.071.741/SP. Julgado em 24 de

---

<sup>20</sup> 1. RECURSO ESPECIAL. DE BRAZUCA AUTO POSTO LTDA. – EPP E JAYRO FRANCISCO MACHADO LESSA. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. VAZAMENTO DE GASOLINA EM POSTO DE COMBUSTÍVEL. DANOS MATERIAIS E AMBIENTAIS DE GRANDES PROPORÇÕES. NEXO DE CAUSALIDADE. TEORIA DA CAUSALIDADE ADEQUADA. CONCORRÊNCIA DE CAUSAS. RECONHECIMENTO DE RESPONSABILIDADE RECÍPROCA DOS LITIGANTES PELA ECLOSÃO DO EVENTO DANOSO. INDENIZAÇÃO DIVIDIDA PROPORCIONALMENTE ENTRE AS PARTES. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. 2. RECURSO ESPECIAL DA PETROBRÁS DISTRIBUIDORA S.A. PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO ÚNICA. INTERPOSIÇÃO CONTRA DUAS SENTENÇAS. PROCESSOS DISTINTOS. ALEGADA OFENSA AO INSTITUTO DA PRECLUSÃO. JULGAMENTO DO RESP 1.496.906/DF. RECONHECIMENTO DA PERDA DE OBJETO. APELO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. 1. Para a caracterização da responsabilidade civil, antes de tudo, há de existir e estar comprovado o nexo causal entre o dano e a conduta comissiva ou omissiva do agente e afastada qualquer das causas excludentes do nexo de causalidade. **2. A doutrina endossada pela jurisprudência desta Corte é a de que o nexo de causalidade deve ser aferido com base na teoria da causalidade adequada, adotada explicitamente pela legislação civil brasileira (CC/1916, art. 1.060 e CC/2002, art. 403), segundo a qual somente se considera existente o nexo causal quando a ação ou omissão do agente for determinante e diretamente ligada ao prejuízo.** 3. A adoção da aludida **teoria da causalidade adequada pode ensejar que, na aferição do nexo de causalidade**, chegue-se à conclusão de que várias ações ou omissões perpetradas por um ou diversos agentes sejam causas necessárias e determinantes à ocorrência do dano. Verificada, assim, a concorrência de culpas entre autor e réu a consequência jurídica será atenuar a carga indenizatória, mediante a análise da extensão do dano e do grau de cooperação de cada uma das partes à sua eclosão. [...] 6. Recurso especial de Brazuca Auto Posto Ltda. – EPP e Jayro Francisco Machado Lessa improvido. Recurso especial de Petrobrás Distribuidora S.A. não conhecido. (REsp 1615971/DF, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/09/2016, DJe 07/10/2016). (Grifou-se).

março de 2009 e publicado DJe em 16/12/2010,<sup>21</sup> de relatoria do Min. Benjamim. Ou seja, para apurar o nexos causal, 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”.

E isso gerou ampla e irrestrita interpretação e responsabilização de forma indiscriminada, inclusive chegando a ponto de alegar que pelo fato de o Brasil ter adotado a Teoria do Risco Integral e não admitir as excludentes na seara ambiental, a comprovação do nexos causal não seria necessária. O que não é verdade, pois é fundamental e imprescindível se estabelecer esse vínculo, sendo que, no final de 2017, o entendimento foi modificado pois que representa, hoje, grande avanço.

#### 4 Recurso Especial STJ n. 1.596.081/PR

Convém lembrar que o termo *precedentes* tem significado, simbologia, interpretação, (pré)compreensão diferente, de acordo com o sistema adotado, *common law* ou *civil law*.

No Brasil, segundo o ministro do STF Luiz Fux,<sup>22</sup> são precedentes aqueles sumulados, decididos com repercussão geral, ou ainda, oriundos de incidentes

---

<sup>21</sup> RECURSO ESPECIAL Nº 1.071.741 – SP (2008/0146043-5) RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN.

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.

[...] 12. **Para o fim de apuração do nexos 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.**

[...] 18. Recurso Especial provido. Brasília, 24 de março de 2009 (data do julgamento). (Grifou-se). Disponível em: <[https://www.mpma.mp.br/arquivos/ESMP/Responsabilidade\\_Civil\\_do\\_Estado.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/ESMP/Responsabilidade_Civil_do_Estado.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

<sup>22</sup> Segundo o ministro do STF Luiz Fux a jurisprudência que os juízes das instâncias inferiores não podem contrariar, de acordo com o Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), é aquela

de resolução de demandas repetitivas ou recursos repetitivos, como é o caso ora apresentado.

Inclusive o CPC de 2015 menciona, expressamente, o termo *precedente* em várias passagens. No §1º do art. 489, não basta o julgador citar apenas o precedente, mas deve verificar se sua tese corresponde ao caso debatido em juízo, e ainda, a demonstração pontual de que os pressupostos, tanto de fato como de direito não são os mesmos.<sup>23</sup> O termo *precedente* é referido, ainda, nos arts. 926, § 2º;<sup>24</sup> 927, § 5º;<sup>25</sup> 988, IV;<sup>26</sup> 1.042, § 1º, II.<sup>27</sup> Dessa forma, nem toda

---

que está solidificada pelos tribunais superiores. Refere: “A jurisprudência, para ter força, precisa ser estável, de forma a não gerar insegurança. Então, a jurisprudência que vai informar todo o sistema jurídico e que vai ter essa posição hierárquica é aquela pacífica, estável, dominante, que está sumulada ou foi decidida num caso com repercussão geral ou é oriunda do incidente de resolução de demandas repetitivas ou de recursos repetitivos, não é a jurisprudência aplicada por membro isolado através de decisões monocráticas. Essa não serve para a finalidade do Novo CPC”. (RODAS, 2015). Ver também (BUENO, 2015).

<sup>23</sup> Art. 489, § 1º do CPC/2015. “Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: [...] V – se limitar a invocar **precedente** ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos; VI – deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou **precedente** invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento. [...]”. (Grifou-se).

<sup>24</sup> Art. 926. “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. § 1º. Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes à sua jurisprudência dominante. § 2º. Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos **precedentes** que motivaram sua criação”.

<sup>25</sup> Art. 927. “Os juízes e os tribunais observarão: I – as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II – os enunciados de súmula vinculante; III – os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV – os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V – a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. § 1º. Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1º, quando decidirem com fundamento neste artigo. [...] § 5º. Os tribunais darão publicidade a seus **precedentes**, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores”.

<sup>26</sup> Art. 988. “Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para: I – preservar a competência do tribunal; II – garantir a autoridade das decisões do tribunal; III – garantir a observância de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; IV – garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de **precedente** proferido em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência”.

<sup>27</sup> Art. 1.042. “Cabe agravo contra decisão de presidente ou de vice-presidente do tribunal que: I – indeferir pedido formulado com base no art. 1.035, § 6º, ou no art. 1.036, § 2º, de inadmissão de recurso especial ou extraordinário intempestivo; II – inadmitir, com base no art. 1.040, inciso I,

decisão judicial é um precedente judicial; tecnicamente, apenas aqueles que possuem eficácia normativa (FLUMIGNAN, 2015); (VASCONCELLOS; ROVER, 2015); (ZANETI JÚNIOR, 2014, p. 7-9) diante da análise do CPC de 2015, pois precedentes não são apenas decisões judiciais.<sup>28</sup> E isso se consegue perceber claramente, quando se compara o termo entre dois sistemas diversos, como o brasileiro e o norte-americano. (DUXBURY, 2008, p. 120; GERHARDT, 2008; ALVES, 2015).

Pela importância histórica do julgado, colaciona-se, na íntegra, a Ementa RECURSO ESPECIAL 1.596.081 – PR (2016/0108822-1) de relatoria do Min. Ricardo Villas Bôas Cueva:

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. DANOS EXTRAPATRIMONIAIS. ACIDENTE AMBIENTAL. EXPLOSÃO DO NAVIO VICUÑA. PORTO DE PARANAGUÁ. PESCADORES PROFISSIONAIS. PROIBIÇÃO DE TEMPORÁRIA DE PESCA. EMPRESAS ADQUIRENTES DA CARGA TRANSPORTADA. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE. NEXO DE CAUSALIDADE NÃO CONFIGURADO. 1. Ação indenizatória ajuizada por pescadora em desfavor apenas das empresas adquirentes (destinatárias) da carga que era transportada pelo navio tanque Vicuña no momento de sua explosão, em 15/11/2004, no Porto de Paranaguá. Pretensão da autora de se ver compensada por danos morais decorrentes da proibição temporária da pesca (2 meses) determinada em virtude da contaminação ambiental provocada pelo acidente. 2. **Acórdão recorrido que concluiu pela improcedência do pedido ao fundamento de não estar configurado, na hipótese, nexo de causal capaz de vincular o resultado danoso ao comportamento de empresas que, sendo meras adquirentes da carga transportada, em nada teriam contribuído para o acidente, nem sequer de forma indireta.** 3. Consoante a jurisprudência pacífica desta Corte, sedimentada inclusive no julgamento de recursos submetidos à sistemática dos processos representativos de controvérsia (arts. 543-C do CPC/1973 e 1.036 e 1.037 do CPC/2015), “a responsabilidade

---

recurso especial ou extraordinário sob o fundamento de que o acórdão recorrido coincide com a orientação do tribunal superior; III – inadmitir recurso extraordinário, com base no art. 1.035, § 8º, ou no art. 1.039, parágrafo único, sob o fundamento de que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inexistência de repercussão geral da questão constitucional discutida. § 1º. Sob pena de não conhecimento do agravo, incumbirá ao agravante demonstrar, de forma expressa: I – a intempestividade do recurso especial ou extraordinário sobrestado, quando o recurso fundar-se na hipótese do inciso I do caput deste artigo; II – a existência de distinção entre o caso em análise e o **precedente** invocado, quando a inadmissão do recurso [...]

<sup>28</sup> Art. 203 do CPC/2015 “Os pronunciamentos do juiz consistirão em sentenças, decisões interlocutórias e despachos. § 1º [...] sentença é o pronunciamento por meio do qual o juiz, com fundamento nos arts. 485 e 487, põe fim à fase cognitiva do procedimento comum, bem como extingue a execução. § 2º Decisão interlocutória é todo pronunciamento judicial de natureza decisória que não se enquadre no § 1º. [...] Art. 204 do CPC/2015. Acórdão é o julgamento colegiado proferido pelos tribunais”. (Grifou-se).

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**” (REsp n. 1.374.284/MG). 4. Em que pese a responsabilidade por dano ambiental seja objetiva (e lastreada pela teoria do risco integral), faz-se imprescindível, para a configuração do dever de indenizar, a demonstração da **existência de nexos de causalidade apto a vincular o resultado lesivo efetivamente verificado ao comportamento (comissivo ou omissivo) daquele a quem se repute a condição de agente causador**. 5. **No caso, inexistiu nexos de causalidade** entre os danos ambientais (e morais a eles correlatos) resultantes da explosão do navio Vicuña e a conduta das empresas adquirentes da carga transportada pela referida embarcação. 6. Não sendo as adquirentes da carga responsáveis diretas pelo acidente ocorrido, só haveria falar em sua responsabilização – na condição de poluidora indireta – Documento: 1638872 – Inteiro Teor do Acórdão – Site certificado – DJe: 22/11/2017 Página 1 de 50 Superior Tribunal de Justiça acaso fosse demonstrado: (i) o comportamento omissivo de sua parte; (ii) que o risco de explosão na realização do transporte marítimo de produtos químicos adquiridos fosse ínsito às atividades por elas desempenhadas ou (iii) que estava ao encargo delas, e não da empresa vendedora, a contratação do transporte da carga que lhes seria destinada. 7. Para os fins do art. 1.040 do CPC/2015, fixa-se a seguinte **TESE: 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 nexos causal a ligar tais prejuízos (decorrentes da proibição temporária da pesca) à conduta por elas perpetrada (mera aquisição pretérita do metanol transportado)**. 8. **Recurso especial não provido.** (Grifou-se).

No STJ, a Segunda Sessão reformou o acórdão do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR), com provimento ao Recurso Especial Repetitivo, tendo sido afastada a responsabilidade das rés-adquirentes da carga – com fundamento baseado na ausência do nexos causal entre a conduta de adquirir a carga e causar dano ambiental, ou seja, pela inexistência de liame causal entre o dano ambiental e a conduta de adquirir a carga transportada. Assim, restou confirmada a Teoria da Causalidade Adequada, ou do dano direto e imediato, com previsão no art. 403 do Código Civil.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Síntese do VOTO DO RELATOR: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, pelo min. Luiz Felipe Salomão no Voto-Vista:

“a) no tocante ao acidente, no âmbito das instâncias ordinárias, ora se tem afastado a responsabilidade das adquirentes da carga, em virtude da inexistência do nexos causal, ora se tem concluído pela obrigação de indenizar e, no âmbito do STJ, a questão – que é eminentemente de direito – tem sido apreciada em decisões monocráticas; b) o Tribunal de origem não incorreu em negativa de prestação jurisdicional e agiu corretamente ao rejeitar os aclaratórios; c) a discussão devolvida limita-se ao nexos de causalidade, e não se refere a ser ou não aplicável ao caso a teoria

No voto, destaca ainda o Min. Cueva (p. 13), que nos casos de Responsabilidade Civil por danos ambientais, a aplicação é da Teoria do Risco Integral, o que não exime os autores do dever de comprovar e demonstrar a existência de nexo causal.

Ou seja, a Responsabilidade Civil por Dano Ambiental no Brasil é objetiva, baseada na Teoria do Risco Integral (e integral, tem amplo significado do que integra, de amplamente considerado), mas imprescindível é demonstrar o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado.

O que também é respaldado no Voto-Vista do Min. Salomão (p. 37), ao advertir que a Teoria da Causalidade é que deve ser utilizada para fins de Responsabilidade Civil Ambiental, em âmbito nacional e não a Teoria da Equivalência das Condições.

A abalizada doutrina especializada em responsabilidade civil é uníssona ao afirmar que, na seara da responsabilidade civil, inclusive no tocante ao risco integral, para aferir se um dano pode ser imputado a outrem em razão de sua conduta, não há que falar em invocação da teoria da equivalência das condições, de índole generalizadora, admitida apenas no âmbito penal.

---

do risco integral, pois é pacífico, na jurisprudência do STJ, a sua aplicabilidade a danos ambientais; d) a improcedência do pedido se impõe, pois não está configurado o nexo de causalidade, apto a vincular o resultado danoso, alegadamente suportado pela autora, à conduta perpetrada pelas recorrentes; e) a simples aquisição pretérita da carga que era transportada pelo navio-tanque Vicuña não contribuiu para a contaminação ambiental; f) as conclusões do inquérito instaurado para investigar as causas do acidente, apesar de não apontarem aquela determinante da explosão, foram categóricas ao afirmar que a Sociedade Naviera Ultragas e o Terminal Catallini são os possíveis responsáveis diretos pelo acidente; g) a proibição da pesca na região afetada é proveniente do derramamento de óleo da própria embarcação, e não da carga transportada; h) não se revela razoável afirmar que a responsabilização das rés seria resultado lógico de eventual comportamento omissivo, pois, como sabido, isso só se verifica nas hipóteses em que ‘o agente (suposto poluidor), tendo o dever de impedir a degradação, deixa mesmo assim de fazê-lo, beneficiando-se, ainda que de forma indireta, do comportamento de terceiro diretamente responsável pelo dano causado ao meio ambiente’; i) não se pode dizer que os riscos inerentes ao transporte marítimo estão relacionados com as atividades desenvolvidas pelas ora recorrentes; j) a autora optou por não incluir no polo passivo da demanda as potenciais responsáveis pelo dano ambiental ocorrido, dirigindo, de forma inusitada, a pretensão reparatória contra as recorridas, que são meras destinatárias da carga que era transportada pelo navio; k) só haveria falar em responsabilização das rés, caso fosse demonstrada a existência de comportamento omissivo, risco ínsito à sua atividade, ou se estivesse a seu encargo a contratação do transporte da carga que lhe seria destinada; l) o acórdão deve ser reformado para julgar improcedente o pedido inicial”.

Amparado em Carpes, (2016, p. 53-55), menciona que a Teoria da Causalidade Adequada é a mais adequada e capaz de justificar o nexo causal no plano jurídico, pois “constitui o retrato mais próximo do modelo-nomológico científico da explicação causal”. Por fim, fixa o Min. Cuevas (p. 50) para efeitos do art. 1.040 do CPC/2015, a seguinte **tese**:

**As empresas adquirentes da carga transportada pelo navio Vicunã 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).** Os Srs. Ministros Marco Buzzi, Marco Aurélio Bellizze, Moura Ribeiro, Lázaro Guimarães (Desembargador convocado do TRF 5ª Região), Nancy Andrichi, Luis Felipe Salomão (voto-vista), Maria Isabel Gallotti e Antonio Carlos Ferreira votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. (Grifou-se).

Não restam dúvidas de que a decisão, definitivamente, marca novo momento histórico, uma mudança paradigmática sobre o tema, justamente por se tratar de precedente de vínculo obrigatório, com fulcro no art. 927, III do CPC/2015, pelo qual deve ser observada pelos tribunais inferiores.

## 5 Considerações finais

A palavra *nexo* significa ligação, vínculo, união, elo. A palavra *causalidade* significa relação de causa e efeito. Assim, o nexo de causalidade é a ligação entre ação, omissão, atividade e dano causado. E é esse ponto de confluência, o principal aspecto prático para que se possa estabelecer, *lincar*, ligar, a causa/atividade ao dano e, conseqüentemente, o dever de indenizar.

Estabelecer o nexo causal é fundamental a qualquer tipo de responsabilização na seara ambiental, pois respaldado principalmente nos artigos da CF/88, art. 225, parágrafo 3º; na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, art. 14, § 1º Lei 6.938, de 1981; no Código Civil de 2002, no seu art. 927, parágrafo único; na Lei dos Crimes Ambientais, arts. 3º e 21, da Lei 9.605, de 1998; e ainda na CF/88, art. 37, § 6º.

Essa consolidação, no Brasil, se deu com a Jurisprudência do STJ, que sempre levou e leva em consideração a ponderação, a interpretação e a

adequação ao caso concreto, porque compreender, delimitar, interpretar é estabelecer o alcance de um propósito, no caso, responsabilizar o causador do dano ambiental, pois em havendo comprovação do nexo causal entre a conduta/atividade e o dano, cumpre ao ofensor o dever de resposta, de responsabilidade, pois é objetiva, baseada no risco integral, cujas excludentes não são observadas com o intuito de se eximir de reparar o dano.

Pois, na tutela ambiental, fez-se necessário traçar contornos diversos, na medida em que o meio ambiente é um bem de todos, a sua preservação é um dever inerente a todos também, capaz de assegurar às presentes e também às futuras gerações um meio ambiente melhor, mais saudável e mais protegido.

No que se refere às diferentes teorias abordadas, pela Teoria da Equivalência de Condições, todo e qualquer ato, capaz de implicar o dano, é considerado suficiente para configurar nexo causal – no caso em análise do REsp. 1.596.081, a mera aquisição da carga – metanol – seria suficiente para estabelecer o nexo, pois sem ela o transporte não teria ocorrido; logo, o dano ambiental também não teria ocorrido. Assim, se percebe, que essa teoria é inadequada à seara ambiental.

Já no que diz respeito as três teorias individualizadoras, essas também são inadequadas à Responsabilidade Civil por Dano Ambiental, por isso não importa o grau de eficiência, a causa próxima ou remota, que prepondere.

O que importa, afinal, é a Teoria da Causalidade Adequada, que já havia sido demonstrado pelo STJ de forma antecedente no REsp. 1.307.032/PR, de relatoria do Min. Raul Araújo, da Quarta Turma, julgado em 2013, com destaque à doutrina majoritária de Direito Civil que adota a Teoria da Causalidade Adequada, ou do dano direto e imediato, quando o dano é efeito necessário e adequado de uma causa (ação ou omissão).

E cumpre destacar outro precedente do STJ, mais especificamente para a Responsabilidade Civil por Dano Ambiental da Terceira Turma, REsp. 1.615.971/DF, de relatoria do Min. Marco Aurélio Bellizze, de que o nexo de causalidade deve ser aferido com base na Teoria da Causalidade Adequada, adotada explicitamente pela legislação civil brasileira, art. 403 do CC/2002, pelo qual o nexo causal só existe quando a ação ou omissão do agente for determinante e estiver diretamente ligada ao prejuízo.

Ainda que os tribunais inferiores, país afora, estivessem utilizando de forma excessiva a chamada flexibilização do nexo causal com base no **precedente até então paradigma**, REsp 1.071.741/SP, julgado em 2009, de relatoria do Min. Benjamim, quando textualmente menciona: para apurar o nexo causal, 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”. O que, de certa forma, gerou ampla e irrestrita interpretação e responsabilização de forma indiscriminada, inclusive chegando ao ponto de alegar que pelo fato de o Brasil ter adotado a Teoria do Risco Integral e não admitir as excludentes na seara ambiental, a comprovação do nexo causal não seria necessária. O que não é verdade, pois é fundamental e imprescindível se estabelecer esse vínculo.

Sanado agora, a partir de 2017, **novo precedente-paradigma**, que representa um grande avanço no julgamento do STJ, que publicou os dois acórdãos de mérito dos Recursos Especiais de nº 1.602.106/PR e nº 1.596.081/PR, que eram os representativos da controvérsia repetitiva.

A grande **TESE** firmada no julgado, e que modifica os rumos da aplicação, diz respeito às

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).

No Brasil, são precedentes aqueles sumulados, decididos com repercussão geral, ou ainda, oriundos de incidentes de resolução de demandas repetitivas ou recursos repetitivos, como é o caso ora apresentado, pela expressa menção do CPC de 2015, vinculando os tribunais inferiores em todo o País.

## Referências

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de Direito Democrático. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, v. 17, p. 267-280, 1999.

ALVES, José Carlos Moreira. A responsabilidade extracontratual e seu fundamento: culpa e nexos de causalidade. *Revista Doutrinária*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 6, p. 5-20, ago. 2003.

ALVES, André Luiz. *Estudos do Novo CPC*. 2015. Disponível em: <<https://estudosnovocpc.com.br/2015/08/31/artigo-926-ao-928/>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. A Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental no Direito brasileiro e as lições do Direito Comparado. 1998. *BDJur*, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/8632>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. *Derecho Ambiental: fundamentación y normativa*. Buenos Aires – Argentina: Abeledo-Perrot, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

BRASIL. Código de Processo Civil. *Lei 13.105*, de 16 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

BRASIL. Código Civil. *Lei 10.406*, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

BRASIL. *Lei 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/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente. *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/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2017.

BRASIL. STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL 972.902 – RS (2007/0175882-0) Relatora: Eliana Calmon. Data do Julgamento: 25 de agosto de 2009. Disponível em: <[https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP\\_972902\\_RS\\_1260178784507.pdf?Signature=uu5hCcCA57rieoqBl1jesPQ9HIU%3D&Expires=1531660145&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=9c98610cc76aed6b4775f274301db7a1](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP_972902_RS_1260178784507.pdf?Signature=uu5hCcCA57rieoqBl1jesPQ9HIU%3D&Expires=1531660145&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=9c98610cc76aed6b4775f274301db7a1)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. STRS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS. Agravo de Instrumento 70015155823, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rogerio Gesta Leal, Julgado em 10/08/2006. Publicação: Diário da Justiça do dia 28/08/2006. Disponível em:

<[http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70015155823&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&filter=0&getfields=\\*&aba=juris&entsp=a\\_\\_politica-site&wc=200&wc\\_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3A%3Ad1&as\\_qj=AI+70015155823&site=ementario&as\\_epq=&as\\_oq=&as\\_eq=&as\\_q=+#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70015155823&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3A%3Ad1&as_qj=AI+70015155823&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=+#main_res_juris)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp: 1.596.081 PR 2016/0108822-1, Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Data de Julgamento: 25/10/2017, S2 – SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 22/11/2017. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/523412369/recurso-especial-resp-1596081-pr-2016-0108822-1/inteiro-teor-523412373>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL 1.374.284 – MG (2012/0108265-7) Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília, 27 de agosto de 2014 (data do julgamento). Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/137672283/recurso-especial-n-1374284-mg-do-stj>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL 1.307.032/PR, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 18/06/2013, DJe 1/8/2013. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23915958/recurso-especial-resp-1307032-pr-2011-0270141-8-stj/inteiro-teor-23915959>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL 1.071.741/SP (2008/0146043-5) RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN. Brasília, 24 mar. 2009 (data do julgamento). (Grifouse). Disponível em: <[https://www.mpma.mp.br/arquivos/ESMP/Responsabilidade\\_Civil\\_do\\_Estado.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/ESMP/Responsabilidade_Civil_do_Estado.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Glossário Jurídico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Novo Código de Processo Civil anotado*. São Paulo: Saraiva, 2015.

BÜHRING, Marcia Andrea. *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado*. São Paulo: Thomson, 2004.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. São Paulo: Malheiros, 1995.

CARVALHO, Délton Winter de. *A Responsabilidade Civil pelo Risco Ambiental*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CARVALHO, Délton Winter de; LEITE, José Rubens Morato. Nexo de causalidade na Responsabilidade Civil por Danos Ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, v. 47, p. 76-95, jul./set. 2007.

CASE: LEYLAND SHIPPING CO. V. NORWICH FIRE INSURANCE SOCIETY (1918). Disponível em: <<https://lawexplores.com/the-cause-of-loss>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

CARPES, Artur Thompsen. *A prova do nexo de causalidade na responsabilidade civil*. São Paulo: RT, 2016.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Atlas, 2015.

CRUZ, Branca Martins da. Responsabilidade Civil pelo Dano Ecológico: alguns problemas. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 5, p. 5-41, 1997.

CRUZ, Gisela Sampaio da. *O problema do nexo causal na responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

CUNHA, Wladimir Alcibiades Marinho Falcão. *O problema do nexo de causalidade na responsabilidade civil ambiental do adquirente de imóvel rural degradado*. Disponível em: <[https://www.google.com.br/search?q=CUNHA%2C+Wladimir+Alcib%3%ADades+Marinho+Falc%3%A3o.+O+problema+do+nexo+de+causalidade+na+responsabilidade+civil+ambiental+do+adquirente+de+im%C3%B3vel+rural+degradado&rlz=1C1CAFA\\_enBR638BR650&oq=CUNHA%2C+Wladimir+Alcib%3%ADades+Marinho+Falc%3%A3o.+O+problema+do+nexo+de+causalidade+na+responsabilidade+civil+ambiental+do+adquirente+de+im%C3%B3vel+rural+degradado&aqs=chrome..69i57.6665j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com.br/search?q=CUNHA%2C+Wladimir+Alcib%3%ADades+Marinho+Falc%3%A3o.+O+problema+do+nexo+de+causalidade+na+responsabilidade+civil+ambiental+do+adquirente+de+im%C3%B3vel+rural+degradado&rlz=1C1CAFA_enBR638BR650&oq=CUNHA%2C+Wladimir+Alcib%3%ADades+Marinho+Falc%3%A3o.+O+problema+do+nexo+de+causalidade+na+responsabilidade+civil+ambiental+do+adquirente+de+im%C3%B3vel+rural+degradado&aqs=chrome..69i57.6665j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

DAUT, Edmar Viane Marques. Pressupostos da responsabilidade civil do Estado. *Revista Justiça do Direito*, São Paulo, v. 9, n. 9, p. 169-182, 1996.

DIAZ, Júlio Alberto. *Do dogma da causalidade à causalidade suposta: a responsabilidade coletiva*. 1995. Tese (Doutorado em Direito Civil) – Universidade Federal de Minas Gerais, 1995.

DUXBURY, Neil. *The nature and authority of precedent*. New York: Cambridge University, 2008.

FLUMIGNAN, Silvano José Gomes. Novo CPC exige conceito técnico do que significa precedente. *Revista Consultor Jurídico*, 11 de julho de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jul-11/cpc-exige-conceito-tecnico-significa-precedente>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

FREITAS, Juarez. O intérprete e o poder de dar vida à Constituição: preceitos de exegese constitucional. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – R. TCMG*, Belo Horizonte, v. 35, n. 2, p. 15-46, abr./jun. 2000.

GERHARDT, Michael J. The Multiple Functions of Precedent. In: *The power of precedent* (acesso online) p. 1-26, Oxford: Oxford University, 2008. p. 1-26. Disponível em: <<https://www.amazon.com/Power-Precedent-Michael-J-Gerhardt/dp/0199795797>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

HEYTING, W. J. Proximate causation in civil actions. *Jurid. Rev*, v. 44, p. 239-285, 1932.

JOSSERAND, Louis. Evolução da responsabilidade civil. *Revista Forense*, jul. 1941.

KUHN, Thomas. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1991.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexo causal*. São Paulo: RT, 2008.

MACHADO, Paulo Afonso Lemes. *Direito Ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, Nehemias Domingos de. *Da culpa e do risco como fundamentos da responsabilidade civil*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MILL, John Stuart. *Sistema de lógica dedutiva e indutiva: exposição dos princípios da prova e dos métodos de investigação científica*. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MOREIRA, Nelson Camatta; NEVES, Rodrigo Santos; BESSA, Silvana Mara de Queiroz; RUDIO, Alexandro Broeto. Política de proteção do meio ambiente, expansão da exploração do petróleo e atuação do Poder Judiciário (ou ativismo judicial?). *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 65. p. 59-79, 2012.

NERY JÚNIOR, Nelson. Responsabilidade Civil por Dano Ecológico e a ação civil pública. *Revista Justitia*, São Paulo, n. 126, jul./set. 1984.

OLIVEIRA, Ana Perestrelo de. *Causalidade e imputação na Responsabilidade Civil Ambiental*. Coimbra: Almedina, 2007

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

RODAS, Sérgio. Juiz só deve seguir jurisprudência pacificada de tribunais superiores, diz Fux. In: *Consultor Jurídico*, Reportagem de 17 de abril de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-17/fux-juiz-seguir-jurisprudencia-cortes-superiores>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Wilson Melo da. *Responsabilidade sem culpa e socialização do risco*. Belo Horizonte: Bernardo Álvares, 1962.

STEIGLEDER, Anelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

STOCCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. 5. ed. São Paulo: RT, 2001.

STRENGER, I. *Responsabilidade Civil no Direito Interno E Internacional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: LTr, 2000.

SCHREIBER, Anderson. *Novos paradigmas da Responsabilidade Civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos*. São Paulo: Atlas, 2007.

TEPEDINO, Gustavo. Notas sobre o nexos de causalidade. *Revista Trimestral de Direito Civil*, ano 2, v. 6, p. 3-19, abr./jun. 2001.

VASCONCELLOS, Marcos de; ROVER, Tadeu. Juízes pedem veto a artigo que traz regras para fundamentação de decisões. *Consultor Jurídico*, reportagem de 4 de março de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mar-04/juizes-pedem-veto-artigo-cpc-exige-fundamentacao>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

VON BURI, Maximilian. *Über kausalität und derem verantwortung* (sobre a causalidade e da responsabilidade). Leipzig, Gebhardt, 1873. Disponível em: <[http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/buri\\_causalitaet\\_1873](http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/buri_causalitaet_1873)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. Precedentes (*treat like cases alike*) e o Novo Código de Processo Civil; universalização e vinculação horizontal como critérios de racionalidade e a negação da “jurisprudência persuasiva” como base para uma teoria e dogmática dos precedentes no Brasil. *Revista de Processo*, v. 235, p. 293-349 (acesso *online* p. 1-61), set. 2014, p. 7-9. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/77470>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

## A Responsabilidade Civil por Danos Ambientais no Brasil e no Direito Comparado

*Civil Responsibility for Environmental Damages in Brazil and Comparative Law*

Alexandre Cesar Toninelo\*

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo demonstrar o entendimento doutrinário e jurisprudencial relativamente à Responsabilidade Civil por Danos Ambientais no Brasil, fazendo um paralelo entre a Teoria do Risco Criado e a Teoria do Risco Integral. Apresentamos, assim, uma análise das legislações de alguns países, no que concerne à essa responsabilidade, com o intuito de proporcionar uma visão sistêmica acerca do atual entendimento do Direito Comparado. O método utilizado nesta pesquisa é o dedutivo, sua natureza é aplicada, e a forma de abordagem é qualitativa. No que se refere aos procedimentos técnicos, é bibliográfica e documental. Como conclusão, a Responsabilidade Civil Ambiental do Estado é objetiva, baseada no risco administrativo-integral.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil por Danos Ambientais. Princípios do Direito Ambiental. Teoria do Risco Integral. Direito Comparado.

**Abstract:** This article aims to demonstrate the doctrinal and jurisprudential understanding regarding Civil Responsibility for Environmental Damages in Brazil, making a parallel between the Theory of Risk Created and the Theory of Integral Risk. We present, therefore, an analysis of the laws of some countries, regarding environmental civil responsibility, in order to provide a systemic view of the current understanding in Comparative Law. The method used in this research is the deductive, its nature is applied and the form of qualitative approach. As far as technical procedures are concerned, it is bibliographical and documentary. In conclusion, the State's Environmental Liability is objective, based on Administrative and Integral Risk.

**Keywords:** Civil Responsibility for Environmental Damages. Principles of Environmental Law. Theory of Integral Risk. Comparative Law.

### 1 Introdução

As transformações que estão se processando em nível biosférico, considerando principalmente a questão do aquecimento global e, respectivamente, os efeitos negativos das mudanças climáticas, estão, cada vez mais, ganhando relevância na política ambiental mundial.

---

\* Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito Público pela Universidade do Planalto Catarinense (Uniplac). Graduado em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense (Uniplac). Grupo de Pesquisa: Consequências das Mudanças Climáticas – PPGD/UCS. Advogado. *E-mail:* tonineloalexandre@hotmail.com.

Além disso, se percebe por meio das alterações socioambientais introduzidas essencialmente pela modernização tecnológica e socialmente predatória dos sistemas produtivos, que essas constituem uma constante da civilização, sem falar nos processos de globalização econômica e cultural, gerando uma preocupação ainda maior com as questões básicas de sobrevivência, visando a assegurar a todos bem-estar social.

Dessa forma, o Direito Ambiental, na sociedade de risco, converge nessa direção, posto que atua de forma preventiva para evitar a degradação ambiental, por meio dos diversos instrumentos jurídicos, o que se revela não só pelos tratados e convenções internacionais, mas também pela Constituição Federal (CF/88) brasileira ao estabelecer o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em respeito ao direito da dignidade da pessoa humana, em prol das presentes e futuras gerações.

Por tudo isso, a reflexão se dá sobre a responsabilidade civil ambiental e como é tratada hoje, tanto na doutrina pátria e literatura estrangeira, como na legislação e jurisprudência dos tribunais.

O método utilizado na pesquisa é o dedutivo, sua natureza é aplicada, e a forma de abordagem é qualitativa. No que se refere aos procedimentos técnicos, é bibliográfica e documental e, para atingir o objetivo proposto neste artigo, está estruturada em dois itens: no primeiro momento, discorre-se sucintamente sobre a atual *sociedade de risco*, relacionada aos princípios da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário pagador e da responsabilização, de forma que nossas ações presentes sejam pautadas por um comportamento ético em relações às gerações futuras.

Após, no segundo título, procura-se demonstrar e esclarecer a Responsabilidade Civil Ambiental – objetiva – do Estado, baseada na Teoria do Risco Integral, conforme estabelecido nos arts. 3º, inciso IV e 14, §1º, ambos da Lei 6.938/1981, combinados com o art. 225, §§ 2º e 3º da CF/88.

Finalmente, no terceiro título, para melhor compreensão do tema, busca-se outra abordagem teórica, através do Direito Comparado, visando a estabelecer uma correlação com a legislação brasileira, especialmente acerca da responsabilidade objetivo-ambiental.

À luz do exposto, pretende-se contribuir com as discussões doutrinárias e jurisprudenciais, abordando a questão da responsabilidade quando da ocorrência de danos ao meio ambiente.

## **2 Princípios norteadores da reparação ambiental**

O Direito Ambiental é um dos principais ramos da Ciência do Direito, e, para que possamos compreender sua atual relevância e seu contexto na sociedade contemporânea, precisamos observar os instrumentos necessários de intervenção, seja de ordem política, seja social, seja econômica.

A partir de então, no plano jurídico, observou-se, de acordo com Antunes:

Certamente, não se pode pensar o Direito Ambiental de forma rígida e dogmática, por isso é uma contradição em seus próprios termos. É da própria natureza do Direito Ambiental que ele seja examinado de forma flexível e maleável. A relevância do chamado socioambientalismo e a sua compreensão jurídica é que, efetivamente, ele busca localizar o Ser Humano no centro do Direito Ambiental, o que, em minha opinião corresponde ao comando de nosso legislador constitucional ao definir o princípio da dignidade da pessoa humana como um dos princípios basilares de nosso ordenamento jurídico. (2015, p. 12).

O legislador constituinte originário, atento às transformações socioambientais, estabeleceu, no *caput* do art. 225 da CF/88, o direito ao meio ambiente equilibrado como um *direito de todos*, logo, subjetivamente exigível por toda e qualquer pessoa, ou seja, encontra como um de seus fundamentos o *princípio da dignidade da pessoa humana*.

O reconhecimento internacional do *princípio da dignidade da pessoa humana* está estabelecido nos princípios 1 e 2 da Declaração de Estocolmo, de 1972, sendo, posteriormente, reafirmado pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Declaração do Rio, de 1992, no seu art. 2º. Prevê que “a Natureza no seu todo exige respeito e que cada forma de vida é única e deve ser preservada independentemente do seu valor para a humanidade”. Além disso, simultaneamente, afirma, no seu art. 1º, que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável”.

Nesse sentido, advertem Sarlet e Fensterseifer (2011, p. 38): “Um constitucionalismo ecológico, atribuindo ao direito ao ambiente o *status* de direito fundamental, em sentido formal e material, orientado pelo princípio da solidariedade”.

Bühring expressa muito bem a dimensão ecológica da dignidade humana:

A dignidade da pessoa humana é um direito inerente ao ser humano, é qualidade integrante e irrenunciável da própria condição humana – não pode e não deve ser retirada, criada ou concedida – pois é intrínseca, é atributo, é o esteio do Estado Democrático de Direito, é, por consequência, condição da democracia. (2014, p. 146).

Da mesma forma, na doutrina ambiental, verifica-se a existência de diversos princípios, que revelam o grau de sensibilidade humana em relação à efetiva proteção ambiental da natureza, destacando-se os princípios da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador e da responsabilização.

Hodiernamente, vive-se em uma *sociedade de risco* ou *pós-industrial*, a qual traz consigo, além dos desenvolvimentos econômico e social inerentes aos avanços tecnológicos, a globalização do risco. (GOMES, 2000, p. 16).

Nesse cenário, a sociedade encontra-se exposta aos efeitos das decisões adotadas no presente, para evitar e mitigar problemas ou crises do amanhã (futuro) conforme referido por Beck:

Riscos não se esgotam, contudo, em efeitos e danos já ocorridos. Neles, exprime-se sobretudo um componente *futuro*. Este baseia-se em parte na extensão futura dos danos atualmente previsíveis e em parte numa perda geral da confiança ou num suposto “amplificador de risco”. Riscos têm, portanto, fundamentalmente que ver com antecipação, com destruições que ainda não ocorreram, mas que são iminentes, e que, justamente nesse sentido, já são reais hoje. Um exemplo a partir do laudo ambiental: o comitê que emite o laudo refere-se ao fato de que as altas concentrações de nitrato decorrentes da fertilização com nitrogênio até o momento infiltrou-se pouco ou sequer chegou a se infiltrar nas camadas profundas dos grandes aquíferos subterrâneos dos quais extraímos nossa água potável. Elas, em grande medida, decompõem-se no subsolo. Todavia não se sabe ainda como isto ocorre e por quanto tempo ainda ocorrerá. Muitas razões indicam que não se deve, sem mais reservas, projetar no futuro a continuidade do efeito filtrante das camadas protetoras do subsolo. “Teme-se que, após alguns anos ou décadas, as atuais eluvicações de nitrato, com um retardamento correspondente à vazão, terão alcançado mesmo os lençóis freáticos mais profundos” [...]. Em outras palavras: a bomba-relógio está armada. Nesse

sentido, os riscos indicam um futuro que precisa ser evitado. Em oposição à evidência tangível das riquezas, os riscos acabam implicando algo *irreal*. Num sentido decisivo, eles são simultaneamente *reais* e *irreais*. De um lado, muitas ameaças e destruições já são reais: rios poluídos ou mortos, destruição florestal, novas doenças, etc. De outro lado, a verdadeira força social do argumento do risco reside nas *ameaças projetadas no futuro*. São, nesse caso, riscos que, quando quer que surjam, representam destruições de tal proporção que qualquer ação em resposta a elas se torna impossível e que, já como suposição, como ameaça futura, como prognóstico sincreticamente preventivo, possuem e desenvolvem relevância ativa. O núcleo da consciência do risco não está no presente, e sim no *futuro*. Na sociedade de risco, o passado deixa de ter força determinante em relação ao presente. Em seu lugar entra o futuro, algo todavia inexistente, construído e fictício como “causa” da vivência e da atuação presente. Tornamo-nos ativos hoje para evitar e mitigar problemas ou crises do amanhã ou do depois de amanhã, para tomar precauções em relação a eles – ou então justamente não. (2016, p. 39-40).

Há, assim, uma globalização da sociedade e dos seus riscos, o que coloca a sociedade contemporânea e suas instituições em confronto com os próprios êxitos científico, tecnológico, econômico e social.

Essas incertezas, trazidas pela *sociedade de risco*, é, de fato, o esgotamento de modelos de desenvolvimento conforme alerta Bauman:

A crítica da política-vida. Como o Estado não mais promete ou deseja agir como plenipotenciário da razão e mestre de obras da sociedade racional; como as pranchetas nos escritórios da boa sociedade estão em processo de ser eliminadas; e como a variada multidão de conselheiros, intérpretes e assessores assume cada vez mais as tarefas previamente reservadas aos legisladores, não é de surpreender que os críticos que desejavam ser instrumentais na atividade de emancipação lamentem sua privação. [...] O trabalho de que os homens estão encarregados hoje é muito semelhante ao que era desde o começo dos tempos modernos: a autoconstituir a vida individual e tecer e manter as redes de laços com outros indivíduos em processo de autoconstituição. [...]. Ou o triste compromisso da responsabilidade repossuída, perigosamente à deriva entre as rochas da indiferença e da coerção. Ou a fragilidade de toda ação comum, que tem como apoio apenas o entusiasmo e a dedicação dos atores, mas que precisa de algo mais durável para manter sua integridade durante o tempo que leva para alcançar seus propósitos. Ou a notória dificuldade de generalizar as experiências, vividas como inteiramente pessoais e subjetivas, em problemas que possam ser inscritos na agenda pública e tornar-se questões de política pública. (2001, p. 64-67).

Assim sendo, quando tal risco é certo, pode-se (deve-se) utilizar o princípio da prevenção como forma de inibir ou impedir que as atividades humanas se concretizem, a fim de se evitar danos ambientais.

Nessa perspectiva, Milaré afirma:

Aplica-se esse princípio, como se disse, quando o perigo é certo e quando se tem elementos seguros para afirmar que uma determinada atividade é efetivamente perigosa. Tome-se o caso, por exemplo, de indústria geradora de materiais particulados que pretenda instalar-se em zona industrial já saturada, cujo projeto tenha exatamente o condão de comprometer a capacidade de suporte da área. À evidência, em razão dos riscos ou impactos já de antemão conhecidos, outra não pode ser a postura do órgão de gestão ambiental que não a de – em obediência ao princípio da prevenção – negar a pretendida licença. [...]. Na prática, o princípio da prevenção tem como objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, através da imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. (2014, p. 265-266).

O princípio da prevenção é um mecanismo utilizado à gestão de riscos e está intimamente ligado aos riscos concretos ou potenciais, ou seja, àqueles visíveis e previsíveis pelo conhecimento humano.

Comentando, Fiorillo (2011, p. 118) assevera que a prevenção e a preservação devem ser concretizadas por meio de uma consciência ecológica, que deve ser desenvolvida através de uma política de educação ambiental.

É importante deixar consignado que a prevenção de danos, tal como presente no princípio ora examinado, não significa – em absoluto – a eliminação de danos. (ANTUNES, 2015, p. 48).

Por conseguinte, o princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no Planeta.

Mirra explica:

Para o autor da demanda basta a demonstração de elementos concretos e com base científica que levem à conclusão quanto à probabilidade da caracterização da degradação, cabendo, então, ao réu a comprovação de que a sua conduta ou atividade, com absoluta segurança, não provoca ou não provocará a alegada ou temida lesão ao meio ambiente. Assim, o princípio da precaução tem também esta outra importantíssima consequência na esfera judicial: acarretar a inversão do ônus da prova, impondo ao degradador o encargo de provar, sem sombra de dúvida, que a

sua atividade questionada não é efetiva ou potencialmente degradadora da qualidade ambiental. Do contrário, a conclusão será no sentido de considerar caracterizada a degradação ambiental. (2001, p. 99).

O princípio da precaução tem sido prestigiado pelo legislador brasileiro que, em muitas normas positivadas, determina uma série de medidas com vistas à avaliação dos impactos ambientais reais e potenciais gerados pelos diferentes empreendimentos. (ANTUNES, 2015, p. 39).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) vem reconhecendo a incidência do princípio da precaução como fundamento para a inversão do ônus da prova:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. ADIANTAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS PELO PARQUET. MATÉRIA PREJUDICADA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. ART. 6º, VIII, DA LEI 8.078/90 C/C ART. 21 DA LEI 7.347/85. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.

[...]

3. Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo-se 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 8.078/90, c/c o art. 21 da Lei 7.347/85, e conjugado ao princípio ambiental da precaução.<sup>1</sup>

O egrégio Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região aplicou o princípio da precaução:

AMBIENTAL. CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. 1. A construção de usina hidrelétrica nas proximidades do complexo hidrotermal de Caldas Novas/GO é potencialmente causadora de significativo impacto ambiental, situação esta que legitima a participação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, no procedimento de concessão de licença de operação da Usina Hidroelétrica de Corumbá I. 2. A aplicação do princípio da precaução evidencia a participação do IBAMA no processo de licenciamento de Usinas Hidroelétricas, visando à efetiva fiscalização de eventual ocorrência de danos ambientais irreparáveis ao potencial de energia elétrica e à região do aquífero termal de Caldas Novas (art. 10, § 4º, da Lei nº 6.938/81).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. Recurso Especial nº 982.902-RS. Ministra Relatora, Eliana Calmon. Julgado em 25 de agosto de 2009.

<sup>2</sup> Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 5ª Turma. Apelação Cível nº 2000.01.00.082775-2/GO. Desembargador Federal, Relator, Fagundes de Deus. Relator designado, Juiz Federal Vallisney de Souza Oliveira. *DJU* 20 de março de 2006. *DJ*, p. 88.

Leite e Ayala (2004, p. 71) entendem que o princípio da prevenção se dá em relação ao *perigo concreto*, enquanto, em se tratando do princípio da precaução, a prevenção é dirigida ao *perigo abstrato*.

Ademais, na esfera da responsabilidade civil ambiental, devem ser observados os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador, visando a assegurar, preservar e proteger o meio ambiente.

Por seu turno, o décimo terceiro princípio da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, prevê que os Estados devem desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e indenização das vítimas de poluição e outros danos ambientais. Os Estados devem, ainda, cooperar de forma expedita e determinada para o desenvolvimento de normas de Direito Internacional Ambiental relativas à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos de danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

Essa é a razão pela qual Benjamin (1993, p. 229) afirma que o objetivo maior do princípio do poluidor-pagador é fazer com que os custos das medidas de proteção do meio ambiente – as externalidades ambientais – repercutam nos custos finais de produtos e serviços cuja produção esteja na origem da atividade poluidora.

Vê-se, pois, que o poluidor deverá arcar com o prejuízo causado ao meio ambiente da forma mais ampla possível.

O princípio do poluidor-pagador parte da constatação de que os recursos ambientais são escassos, e que o seu uso, na produção e no consumo, acarretam sua redução e degradação. (ANTUNES, 2015, p. 52).

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938/1981, estabeleceu obrigações impostas ao poluidor, determinando, também, ao usuário uma contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (art. 4º, inciso VII).

Milaré ao analisar o princípio do usuário-pagador, acentua que:

É importantíssimo criar uma mentalidade objetiva a respeito deste princípio usuário-pagador, porquanto o uso dos elementos naturais e o usufruto do patrimônio ambiental (nacional, estadual ou municipal) podem afetar o interesse social maior, que é o grande referencial do bem trazido para o uso dos interessados. Seria supérfluo dizer que, em caso de uso de bens

ambientais para fins econômicos geradores de lucro para empreendedores privados, o pagamento não é apenas justo, é necessário e impositivo. (2015, p. 272).

No entanto, o princípio do poluidor-pagador, de certa forma, está inserido/embutido no conceito de usuário-pagador, mas com ele não se confunde. (SIRVINSKAS, 2016, p. 150).

Por fim, deve-se observar a concepção moderna do princípio da responsabilização ou da reparação, no qual aquele que polui deve pagar e reparar o dano em sua integralidade.<sup>3</sup>

O princípio da responsabilização – assim como o princípio do poluidor-pagador – encontra-se previsto no princípio 13 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conforme citado.

A Política Nacional do Meio Ambiente consagra, com um dos seus objetivos, a imposição ao poluidor e ao predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados (art. 4º, inciso VII da Lei 6.938/1981).

Ademais, possibilita o reconhecimento da responsabilidade do poluidor de indenizar e/ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade, independentemente da existência de culpa (art. 14, §1º da Lei 6.938/1981).

Para tanto, observa Steigleder:

Em síntese, para além da função reparatória, a partir da preocupação com as gerações futuras instituída no *caput* do art. 225 da Constituição Federal de 1988, vislumbra-se no instituto da responsabilidade civil uma função claramente precaucional e preventiva, de molde a atuar no momento em que os riscos ambientais são produzidos, permitindo-se a imposição de obrigações de fazer e de não fazer capazes de gerenciar estes riscos, internalizando-os no processo produtivo, e de compensar os futuros impactos negativos decorrentes da atividade. (2017, p. 172).

Assim sendo, em nossa vida diária, deve-se buscar evitar os riscos conhecidos, aplicando os princípios mencionados, de forma que nossas ações

---

<sup>3</sup> *Reparação integral* – A expressão é de Antônio Herman de V. e Benjamin (STJ, REsp. 1.198.727/MG 2ª Turma., j. 14.08.2012).

presentes devem ser pautadas por um comportamento ético<sup>4</sup> em relação às gerações futuras.

### **3 Teoria da Responsabilidade Objetiva (Teoria do Risco Integral)**

De qualquer forma, todos são responsáveis por seus atos e devem arcar com as consequências negativas que daí advierem. Se tais consequências prejudicarem terceiros, haverá a responsabilidade de reparar ou ressarcir os danos causados. (SIRVINSKAS, 2016, p. 265).

A CF/88 estabelece critérios de identificação dos responsáveis por danos ambientais – legitimados passivos – pessoas físicas ou jurídicas – ao prever o dever do Poder Público e de toda a coletividade de defender o meio ambiente.

Da mesma forma, o art. 3º da Lei 6.938/1981 prevê o conceito de poluição e os seus causadores – pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que agiram de forma direta ou indireta.

O dano ambiental origina uma ou mais espécies de responsabilidade para o infrator – pessoa física ou jurídica –, as quais se dividem em três grandes grupos: penal, administrativa e civil, conforme se pode- observar no art. 225, § 3º da CF/88 (ANTUNES, 2015, p. 490).

Conforme assinala Mirra,

entre nós, a responsabilidade civil ambiental resulta de um sistema próprio e autônomo no contexto da responsabilidade civil, com regras especiais que se aplicam à matéria, em detrimento das normas gerais do Código Civil. Nesse sentido, a responsabilidade civil por danos ambientais está sujeita a um regime jurídico específico, instituído a partir de normas da Constituição Federal e da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, derogatório do regime geral do Código Civil. Nessa matéria, portanto, como se pode perceber, o sistema de responsabilidade civil por danos ambientais configura um “microssistema” dentro do sistema geral da responsabilidade civil, com regras próprias e especiais sobre o assunto. (2003, p. 74-75).

---

<sup>4</sup> “A ética do conhecimento para o desenvolvimento sustentável é uma ética dos limites e do sem-sentido aos quais levou um modelo de conhecimento construído na modernidade, centrado na visão economicista do mundo, na mercantilização da cultura e numa ciência e tecnologias concebidas para o domínio da natureza. A ética do saber ambiental leva a desmontar a epistemologia que coisificou, objetivou e alienou o mundo, e construir um saber emancipatório que possa conjugar a sustentabilidade e a solidariedade; que leve a uma reterritorialização das ideias originadas no oceano da complexidade. E isso é uma questão do ser e do tempo”. (LEFF, 2001, p. 473).

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro, em matéria ambiental, adota a Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva, prevista nos arts. 3º, inciso IV, e 14, § 1º da Lei 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), a todo e qualquer dano ao meio ambiente, aplicando-se a Teoria do Risco (Integral).

Com o advento da CF/88, como leciona Fiorillo (2013, p. 88), tal norma infraconstitucional foi recepcionada, tendo como fundamento de validade o art. 225, §§ 2º e 3º, visto que esse não estabeleceu qualquer critério ou elemento vinculado à culpa como determinante para o dever de reparar o dano causado ao meio ambiente.

A responsabilidade civil do Estado, instituída nesse dispositivo constitucional, é a do risco administrativo ou objetiva, dado que a culpa, ou dolo, só foi exigida em relação ao agente causador direto do dano. (GASPARINI, 2012, p. 1.141).<sup>5</sup>

Evidentemente, pela própria natureza deste trabalho, somos favoráveis à interpretação da inexistência de distinção entre risco administrativo e risco integral, mais condizente com a busca do *welfarismo-ambiental* – anglicismo utilizado por Benjamin – que nossas tradições lusitanas preferem adotar como *Estado de Ambiente* ou *Estado protector do ambiente*. (SILVA, 2000, p. 26).

Dias (1995, p. 49) entende que a adoção da teoria objetiva constitui um avanço, pois essa tende a suprir a necessidade de certos danos, que não seriam reparados pelo critério tradicional da culpa.

Por sua vez, a jurisprudência brasileira vem reconhecendo, de forma pacífica, a Teoria do Risco Integral, o que pode ser depreendido do ementário de jurisprudência do STJ, onde se firmou a tese 10,<sup>6</sup> que

a responsabilidade civil 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 sua obrigação de indenizar.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> No mesmo sentido: LEITE; AYALA, 2004, p. 199-201; SILVEIRA, 2014, p. 218; FIORILLO, 2013, p. 97-99 e 130-132; SIRVINSKAS, 2016, p. 267 e 273-274; MACHADO, 2002, p. 313-315; GRANZIERA, 2011, p. 685-687; GONÇALVES, 2003, p. 87-90; VENOSA, 2014, p. 239-243; LEITE, 2003, p. 124-132.

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp?edicao=EDI%C7%C3O%20N.%2030:%20DIREITO%20AMBIENTAL>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

<sup>7</sup> O STJ adotou a *Teoria do Risco Integral* em virtude do dano ambiental. (Resp 1.374.284-MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão; REsp 1.644.195-SC, Rel. Min. Herman Benjamin; AgRg no AREsp 232.494-PR, Rel. Min. Marco Buzzi, etc.).

Contudo, essa teoria não é unânime na doutrina brasileira, já que outros autores de renome nacional são contrários à Teoria do Risco Integral e defendem a aplicabilidade da teoria do Risco Criado.<sup>8</sup>

Mendes e Branco revelam que não é condizente com o Estado constitucional garantidor de direitos fundamentais a Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado:

Atualmente tem ganhado força a chamada responsabilidade civil objetiva do Estado, a qual se for inspirada pela teoria do risco integral, não admite qualquer investigação acerca dos elementos subjetivos e/ou circunstâncias em que se deu a conduta do agente, de forma que, por vezes, ocorrem situações insólitas e consequências práticas excessivas. É contudo, preocupante a banalização da ideia da responsabilidade civil do Estado, pois quem estuda o tema sabe que é preciso haver uma singularidade para que seja reconhecido o direito à indenização em virtude de dano ou prejuízo causado pelo Poder Público. Isso porque, se assim não se proceder, corre-se o risco de usurpar os direitos fundamentais e garantias postas à disposição dos cidadãos, transformando-as em instrumentos destinados a proteger privilégios e interesses corporativos. Isso não quer dizer, por razões óbvias, que os agentes públicos não cometam abusos ou que tais abusos não devam depois resultar na responsabilidade civil do Estado. Entretanto, não se pode perder de vista o que isso significa, ou seja, de que se trata de responsabilidade civil de toda a sociedade pelo malfeito de um agente público. [...] Nesse contexto, não há por que insistir na teoria da responsabilidade objetiva do Estado e do risco integral, se houver elementos suficientes, no caso concreto, que permitam um exame mais específico acerca da situação fática posta para a apreciação do Judiciário. (2016, p. 893).

A Teoria do Risco Criado, alinhada com a Teoria da Causalidade Adequada, utilizada para explicitar o liame causal, tem, no elemento perigo, sua noção central, e foi adotada pelo art. 927, parágrafo único do Código Civil brasileiro. (STEIGLEDER, 2017, p. 177).

O Código Civil brasileiro de 2002, diante da crescente complexidade das relações presentes na sociedade, introduziu importantes modificações nas normas que disciplinam a responsabilidade civil, consagrando a regra da responsabilidade civil fundada na culpa (art. 159), para um sistema dualista que, sem prejuízo desse princípio, reproduz a responsabilidade sem culpa, esteeda no

---

<sup>8</sup> Como, por exemplo, MUKAI (1998, p. 61); VON ADAMEK (2000, p. 113-146); STOCO (2004, p. 842).

risco da atividade, conforme previsão legal (arts. 186 e 927, parágrafo único). (MILARÉ, 2015, p. 418).

Diante disso, considerando a adoção pela CF/88, da Teoria da Responsabilidade Objetiva, essa implica a impossibilidade de alteração desse regime jurídico da responsabilidade civil, em matéria ambiental, por qualquer lei infraconstitucional. (FIORILLO, 2011, p. 99).

A determinação do nexo de causalidade é o pressuposto mais importante da responsabilidade civil por danos ambientais, já que essa é imputada independentemente de dolo ou culpa. Assim, se o liame entre a ação/omissão e o dano forem identificados, a responsabilidade estará caracterizada. (STEIGLEDER, 2017, p. 173).

Salienta-se que, em todos os casos, haverá responsabilidade civil solidária, com amparo no art. 942 do Código Civil brasileiro.

O Superior Tribunal de Justiça reconhece, de forma pacífica, a solidariedade entre os responsáveis pelos danos ambientais, que agiram de forma direta ou indireta:

DANOS AMBIENTAIS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. A questão em causa diz respeito à responsabilização do Estado por danos ambientais causados pela invasão e construção, por particular, em unidade de conservação (parque estadual). A Turma entendeu haver responsabilidade solidária do Estado quando, devendo agir para evitar o dano ambiental, mantém-se inerte ou atua de forma deficiente. A responsabilização decorre da omissão ilícita, a exemplo da falta de fiscalização e de adoção de outras medidas preventivas inerentes ao poder de polícia, as quais, ao menos indiretamente, contribuem para provocar o dano, até porque o poder de polícia ambiental não se exaure com o embargo à obra, como ocorreu no caso. Há que ponderar, entretanto, que essa cláusula de solidariedade não pode implicar benefício para o particular que causou a degradação ambiental com sua ação, em detrimento do erário. Assim, sem prejuízo da responsabilidade solidária, deve o Estado – que não provocou diretamente o dano nem obteve proveito com sua omissão – buscar o ressarcimento dos valores despendidos do responsável direto, evitando, com isso, injusta oneração da sociedade. Com esses fundamentos, deu-se provimento ao recurso. Precedentes citados: AgRg no Ag 973.577-SP, DJ 19/12/2008; REsp 604.725-PR, DJ 22/8/2005; AgRg no Ag 822.764-MG, DJ 2/8/2007, e REsp 647.493-SC, DJ 22/10/2007. REsp 1.071.741-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 24/3/2009. (Informativo de jurisprudência nº 0388. Período de 23 a 27 de março de 2009. Segunda Turma. STJ).

Portanto, como decorrência dessa solidariedade, será possível a responsabilização de toda a cadeia produtiva que contribuiu, ainda que indiretamente, para o dano ambiental, como ocorre, por exemplo, com as instituições financeiras. (STEIGLEDER, 2017, p. 188).

Complementando, pode-se responsabilizar o adquirente de uma área degradada, independentemente de ser (ou não) o autor, pois assume o ônus de manter a integridade do ecossistema, tornando-se responsável pela recuperação, a partir da obrigação *propter rem*, decorrente do direito de real exercício sobre a área, sem prejuízo da solidariedade entre os causadores dos danos ambientais.

Nesse sentido, tem sido o atual entendimento do STJ, através do entendimento do Ministro Herman Benjamin, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP. RIO SANTO ANTÔNIO. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO. DANOS AMBIENTAIS. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. PRAZO PRESCRICIONAL. VACATIO LEGIS NÃO SE PRESUME. 1. Restrição de uso decorrente da legislação ambiental é simples limitação administrativa, e não se confunde com o desapossamento típico da desapropriação indireta. Dessa forma não enseja ao proprietário direito à indenização, mais ainda quando o imóvel foi adquirido após a entrada em vigência da norma de proteção do meio ambiente, o que afasta qualquer pretensão de boa-fé objetiva do atual titular do domínio: AgRg nos EDcl no REsp 1.417.632/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11.2.2014; AgRg nos EDcl no REsp 1.334.228/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11.12.2013, e REsp 1.394.025/MS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 18.10.2013. 2. A obrigação de reparação dos danos ambientais é *propter rem*, sem prejuízo da solidariedade entre os vários causadores do dano, descabendo falar em direito adquirido à degradação. O novo proprietário assume o ônus de manter a integridade do ecossistema protegido, tornando-se responsável pela recuperação, mesmo que não tenha contribuído para o desmatamento ou destruição: AgRg no REsp 1.367.968/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 12.3.2014, e REsp 1.251.697/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.4.2012. 3. O prazo prescricional é quinquenal, conforme dispõe o art. 10, parágrafo único, do DL 3.365/1941, e se inicia com o advento da norma que criou a restrição ambiental (REsp 1.239.948/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.10.2013). 4. Vacatio legis não se presume, devendo constar expressamente do texto legal. Assim, se o legislador estabelece obrigação ambiental sem fixar termo inicial ou prazo para seu cumprimento, pressupõe-se que sua incidência e sua exigibilidade são imediatas. 5. Recurso Especial não provido. (Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial nº 1241630/PR (REsp 2011/0046147-2). Ministro Relator, Herman Benjamin. Data do julgamento: 23/06/2015. DJe 19/04/2017).

Outra consequência identificável, por parte da doutrina nacional, ao tratar da responsabilidade objetiva, é o fato de não admitir qualquer causa que possa eximir a responsabilidade do causador do dano. (SIRVINSKAS, 2016, p. 276).<sup>9</sup>

Em síntese, com amparo nos diversos fundamentos expostos, compartilha-se do mesmo entendimento, no sentido de que a responsabilidade do Estado é objetiva tanto na ação como na omissão lesiva ao meio ambiente, diante dos arts. 3º, IV e 14, § 1º, ambos da Lei 6.938/1981, combinados com os arts. 37, § 6º e 225, §§ 2º e 3º, ambos da CF/88, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial.

#### 4 Direito Comparado

Atualmente, não existe uniformidade em relação à responsabilidade objetiva referente aos danos ambientais. Nesse particular, a legislação brasileira está muito mais adiantada do que a de diversos países europeus.

Sobre isso, são precisas as palavras de Pozzo:

O civilista italiano Trimarchi, em sua obra *Rischio e Responsabilità Oggettiva*, critica o regime de responsabilidade por culpa ou subjetiva, afirmando que esse regime “não podia satisfazer a exigência de justiça em toda uma série de casos, em que o dano era causado pelo exercício da atividade industrial”. Diz, ainda, que, “quando uma atividade empresarial causa emissão danosa, isto deve ser considerado um custo que injustamente é lançado a cargo da sociedade e que deve ser, por esse motivo e sem ulterior indagação sobre a existência de culpa, internalizado na mesma empresa. [...] “Ulteriores justificações para a adoção do critério da responsabilidade objetiva em alguns setores da atividade humana provêm daquela parte da doutrina que se dedicou à análise jus-econômica do setor do ilícito civil. Em particular, a corrente de pensamento cujo líder é Calabresi colocou em evidência que, quando a sociedade não deseja evitar o sinistro, uma das funções essenciais da responsabilidade civil deve ser, antes de mais nada, aquela de reduzir o custo dos incidentes, no sentido de que se deva tender à máxima redução do número e da gravidade dos sinistros, de um lado, e do custo para evitar os sinistros, de outro lado.” (1986, p. 271-272).

Como assinala Freitas,

---

<sup>9</sup> Os partidários da Teoria do Risco Integral não admitem qualquer das excludentes, posto que a existência da atividade é reputada condição para o evento. (BENJAMIN, Antônio Herman de. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 9, ano 3, p. 5-52, jan./mar. 1998; NERY JÚNIOR, Nelson. Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública. *Justitia*, São Paulo, n. 126, p. 168-189, jul./set. 1984).

em Portugal a responsabilidade objetiva foi acolhida pelo art. 41 da Lei 37, de 07.04.1987, conhecida como Lei de Bases do Ambiente. O referido dispositivo é explícito sobre o dever de indenizar, independentemente de culpa. Enaltecendo a inovação da lei ambiental portuguesa, o assistente da Universidade Nova de Lisboa, João Pereira Reis, sublinha que, “a manterem-se os pressupostos tradicionais da responsabilidade civil, boa parte dos danos causados ao ambiente ficariam por ressarcir já que, na maioria dos casos, eles não têm na sua origem qualquer conduta culposa e, mesmo, quando esta exista, será sempre difícil o apuramento de factos que inequivocamente a demonstrem, tanto mais que apenas ao lesado cumpre fazer a prova da culpa do autor da lesão (art. 487º do Código Civil)”. (2002, p. 178).

Assim sendo, a grande problemática envolvendo o nexos de causalidade na área ambiental é que o dano ao ambiente pode ser resultado de várias causas concorrentes, simultâneas e sucessivas.

No Brasil, um dos critérios de imputação que tem sido utilizado é a Teoria do Risco Integral, por meio do qual a criação de um risco seria suficiente para a imputação, sem a exigência de se comprovar que a atividade guarda adequação causal com o dano ou possui vínculo direto com ele. (NERY JÚNIOR, 1984, p. 38).

A mesma orientação foi adotada por diversos países, em outras situações específicas, segundo Machado:

A França, em seu Código Civil (art. 384), prevê a responsabilidade objetiva do “guardião” de instalação perigosa. Prevista também a responsabilidade dos proprietários de aviões. Na Alemanha previu-se no *Bürgerliches Gesetzbuch* a responsabilidade objetiva para animais. Contudo, legislações especiais previram a responsabilidade objetiva para o tráfego aéreo e ferroviário, para a poluição das águas (§ 22 *Wasserhaushaltsgesetz*) e para a construção e operação de instalações nucleares (§ 25 *Atomgesetz*). A Suécia no “Ato de Proteção Ambiental” de 1969 (§ 30) introduziu a responsabilidade objetiva quando o incômodo é substancial e não seja razoável tolerar em vista de circunstâncias locais ou de general occurrence in comparable circumstances. O Japão previu a responsabilidade objetiva da poluição da água (art. 19 da Lei de Controle da Poluição da Água 138, de 25.12.1970, emendada pela Lei 84/72), da poluição atmosférica (Lei de Controle de Poluição do Ar 97, de 10.6.1968, emendada pela Lei 65/74) e incidentes provenientes de instalações nucleares (Lei 147, de 17.6.1961, emendada pela Lei 53/71). No sistema de Direito Costumeiro (common law), data de 1968 o caso “*Rylands v. Fletcher*”. Nos EUA prevê-se a responsabilidade objetiva para instalações nucleares (*Price Anderson Act*, de 1957 e *Nuclear Installations Act*, 1959/1965), para rios e portos (*Rivers and Harbours Appropriation Act*, de 1899), para aviões (*Civil Aviation Act*, de 1949), para animais (*Animals Act* 1971). A Grécia acolheu a responsabilidade objetiva pela Lei 1.650/86 (art. 29); e Portugal agasalhou a mesma responsabilidade pela Lei 11/87 (art. 41). (2002, p. 317).

Assim como em diversos países, no Brasil, a Lei de Responsabilidade por Dano Nuclear (art. 4º, *caput*, da Lei 6.453/1977) já determinava a responsabilidade objetiva independentemente da existência de culpa.

Por sua vez, a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969, introduzida no Brasil pelo Decreto 79.347/1977, também já havia estabelecido a responsabilidade objetiva. (GRANZIERA, 2011, p. 685-686; MACHADO, 2002, p. 314; FREITAS, 2002, p. 176).

Em relação à responsabilidade civil pelos danos causados por atividades nucleares, essa será aferida pelo sistema da responsabilidade objetiva, conforme preceitua o art. 21, XXIII, “c” da CF/88. Com isso, consagram-se a inexistência de qualquer tipo de exclusão de responsabilidade (incluindo caso fortuito ou força-maior), ausência de limitação no tocante ao valor da indenização e solidariedade da responsabilidade. (FIORILLO, 2011, p. 388).

Ressalte-se, por fim, que o operador não responderá pela reparação do dano resultante de acidente nuclear causado diretamente por conflito armado, hostilidades, guerra civil, insurreição ou excepcional fato da natureza, conforme o art. 8º da Lei 6.453/1977. (SIRVINSKAS, 2016, p. 278).

Assim sendo, os demais países devem adotar a Teoria da Responsabilidade Objetiva (Teoria do Risco Integral), em relação aos danos ambientais, a exemplo do Brasil, visando a assegurar a todos a sadia qualidade de vida e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **5 Considerações finais**

Os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução, informadores do Direito Ambiental, vêm fundamentar a necessidade de o empreendedor atuar preventivamente, investindo nos cuidados necessários para que sua atividade não venha causar efeitos danosos à sociedade.

A Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental não pode ser interpretada pelo Direito comum (Direito Civil), sob pena de inviabilizar a reparação do dano ambiental de forma integral, eis que é disciplinada pelos princípios próprios do Direito Ambiental.

Em matéria ambiental, a responsabilidade civil é fundada na responsabilidade objetiva. A responsabilidade pelo risco já estava prevista na Lei

6.938/1981 (arts. 3º, inciso IV e 14, § 1º), a qual foi recepcionada pela CF/88 (art. 225, §§ 2º e 3º).

O STJ, ao aprovar a Tese 10, pacificou o seu entendimento jurisprudencial, reconhecendo a Responsabilidade Civil Objetiva por dano ambiental, informada pela Teoria do Risco Integral, sendo o nexo de causalidade o fator preponderante e descabida qualquer modalidade de excludentes de ilicitude.

### Referências

ADAMEK, Marcelo Vieira von. Passivo ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Org.). *Direito Ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 2000. v. 2.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Trad. de Sebastião Nascimento. 2. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora 34, 2016.

BENJAMIN, Antônio Herman de V. e. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman de V. (Coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: RT, 1993. p. 226-236.

BENJAMIN, Antônio Herman. 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. Brasília, 1988. Planalto legislação, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Brasília, 1981. Planalto legislação, 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Brasília, 2002. Planalto legislação, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BÜHRING, Marcia Andrea. *Direitos Humanos e Fundamentais: para além da dignidade da pessoa humana*. Porto Alegre: Editora Fi, 2014. v. 1.

DIAS, José de A. *Da responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. v. 1.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

- FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. rev. São Paulo: RT, 2002.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17. ed. atual. por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GOMES, Carla Amado. *A prevenção à prova no Direito do Meio Ambiente: em especial, os actos autorizativos ambientais*. Coimbra: Coimbra, 2000.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 8. ed. rev. de acordo com o novo Código Civil (Lei 10.406, de 10.1.2002). São Paulo: Saraiva, 2003.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.
- LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis: Vozes, 2001.
- LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2003.
- LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Direito Ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial*. *Revista de Direito Ambiental*, v. 21. p. 99, jan./mar. 2001.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano*. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, v. 32, p. 74-75, 2003.
- MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.
- NERY JÚNIOR, Nelson. *Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública*. *Justitia*, São Paulo, n. 126, p. 168-189, jul./set. 1984.
- POZZO, Barbara. *Danno ambientale ed imputazione dela responsabilità*. Milão: Giuffrè, 1986.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: RT, 2011.

SILVA, Vasco Pereira. *Verdes são também os direitos do homem: responsabilidade administrativa em matéria de ambiente*. Cascais: Principia, 2000. (Publicações Universitárias e Científicas).

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. *Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável*. Caxias do Sul: EducS, 2014.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro*. 3. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2004.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: responsabilidade civil*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ZAVASCKI, Liane Tabarelli; BÜHRING, Marcia Andrea; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Diálogos Constitucionais de Direito Público e Privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. v. 2.

**Será que estamos por uma gota? Uma análise sobre a gestão dos recursos hídricos e o cumprimento e a aplicabilidade da normativa ambiental para a água por meio dos indicadores *Enforcement and Compliance Indicators (ECE)* como instrumento balizador da Responsabilidade Civil Ambiental**

*Será que estamos por una gota? Un análisis sobre la gestión de los recursos hídricos y el cumplimiento y la aplicabilidad de la normativa ambiental para el agua a través de los indicadores Enforcement and Compliance Indicators (ECE) como instrumento indicador de la Responsabilidad Civil Ambiental*

Aulus Eduardo Teixeira de Souza<sup>\*</sup>

**Resumo:** Em todos os cantos do mundo, se fala em crise hídrica, poluição ambiental, uso indiscriminado dos recursos hídricos. Afirma-se que o crescimento demográfico e o desenvolvimento socioeconômico das sociedades são aspectos incompatíveis com a preservação do ambiente e garantia da sadia qualidade de vida. A crise ambiental se mostra como pano de fundo no cenário de uma sociedade consumista que busca, com medidas paliativas, mitigar os impactos do dano provocado pela ação de seus integrantes. Deflagra-se a percepção da responsabilidade civil sobre a crise ambiental, a partir da verificação de que tecnologia, indústria e gestão econômico-social ingressam em rota de colisão com a sadia qualidade de vida. A água, bem coletivo de importância fundamental à existência e à manutenção da vida – protagoniza um papel elementar nessa realidade. A adequada gestão dos recursos hídricos consolida métodos e fomenta ações que permitem o convívio harmônico entre o progresso e a preservação ambiental no manejo e uso responsáveis das águas. Para que isso ocorra, é preciso aferir resultados e comparar dados metodológicos coletados periodicamente. Portanto, por meio da pesquisa bibliográfica e do método dedutivo, o presente trabalho visa a apresentar a importância dos indicadores de cumprimento e aplicação da normativa ambiental – indicadores *Environmental enforcement and Compliance (ECE)*, no caso das águas, a fim de comprovar que com tais informações é possível estabelecer novos instrumentos, talvez mais eficazes, na gestão dos recursos hídricos para que seja possível o enfrentamento eficiente da crise hídrica.

**Palavras-chave:** Recursos hídricos. Norma ambiental. Efetividade. Indicadores. Responsabilidade ambiental.

**Resumen:** En todos los rincones del mundo, se habla de crisis hídrica, contaminación ambiental, uso indiscriminado de los recursos hídricos. Se afirma que el crecimiento demográfico y el desarrollo socioeconómico de las sociedades son aspectos incompatibles con la preservación del ambiente y la garantía de la calidad de vida. La crisis ambiental se muestra como telón de fondo en el escenario de una sociedad consumista que busca en medidas paliativas mitigar los impactos del daño provocado por la acción de sus integrantes. Se deflagra la percepción de la

---

<sup>\*</sup> Pós-graduado *stricto sensu* em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pós-graduado *lato sensu* em Direito Tributário, Constitucional e Administrativo pela Escola Paulista de Direito (EPD). Bacharel em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Advogado. <<http://lattes.cnpq.br/5138326964068427>>. E-mail: aulus.sc@gmail.com

responsabilidad sobre la crisis ambiental, a partir de la verificación de qué tecnología, industria y gestión económica social ingresan en ruta de colisión con la sana calidad de vida. El agua, bien colectiva de importancia fundamental, la existencia y el mantenimiento de la vida protagoniza un papel elemental en esta realidad. La adecuada gestión de los recursos hídricos consolida métodos y fomenta acciones que permiten la convivencia armónica entre el progreso y la preservación ambiental en el manejo y uso responsable de las aguas. Para que esto ocurra es necesario medir resultados y comparar datos metodológicos recogidos periódicamente. Por lo tanto, por medio de la investigación bibliográfica y del método deductivo, el presente trabajo pretende presentar la importancia de los indicadores de cumplimiento y aplicación de la normativa ambiental – indicadores *Environmental enforcement and Compliance (ECE)*, en el caso de las aguas, a fin de comprobar que tales es posible establecer nuevos instrumentos, tal vez más eficaces en la gestión de los recursos hídricos para que sea posible el enfrentamiento eficiente de la crisis hídrica.

**Palabras clave:** Recursos hídricos. Norma ambiental. Efectividad. Indicadores. Responsabilidad medioambientales.

## 1 Introdução

O *status* de relevância jurídica e socioambiental a que os indicadores de aplicação e o cumprimento da norma ambiental têm se sujeitado nos últimos anos, desencadeou interesses e voltou a atenção de outros países à questão em razão da possibilidade de aferição dos índices de aplicabilidade das políticas públicas em consonância com os regulamentos normativos. Não menos importante, a avaliação da eficiência institucional dos investimentos realizados de proteção do meio ambiente com vistas ao aquecimento econômico-nacional, bem como o cumprimento das regras legais fixadas, também se mostrou, nos últimos tempos, aspecto de elevada importância.

A despeito de os referidos indicadores demonstrarem o desempenho da gestão ambiental de forma ampla, uma determinada subclasse de indicadores, denominados *Enforcement and Compliance Indicator* ou *indicadores ECE*, promovem o acompanhamento da efetiva aplicação e do cumprimento da norma ambiental, cujos aspectos primordiais se vinculam à atividade de produção e a situação de disponibilidade ou escassez dos recursos naturais.

Mas como tem sido enfrentada a crise hídrico-ambiental? Por meio de quais instrumentos, o Estado brasileiro tem se mobilizado no cumprimento do comando normativo insculpido no art. 225 da Carta Constitucional de 1988, cujo dispositivo impõe ao Estado e à coletividade o dever de preservar e garantir um ambiente equilibrado às presentes e futuras gerações, mormente por ser essencial à sadia qualidade de vida e bem de uso comum do povo?

A Política Nacional de Recursos Hídricos possui, dentre seus objetivos, o asseguramento da necessária disponibilidade de água em padrões adequados de qualidade ao respectivo uso, para as atuais e futuras gerações, bem como a utilização racional e integrada desses recursos, inclusive, para o seu aproveitamento no transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

A despeito disso, verifica-se um desequilíbrio entre atividade econômica e sadia qualidade de vida, cujos principais aspectos colocam em dúvida o conceito tradicional de crescimento econômico e progresso estabelecido pela Revolução Industrial, mantendo acesa a chama do sistema capitalista até hoje. A falta de tato dos movimentos ideologicamente liberais, relegaram a segundo plano a escassez e a falta de manejo dos recursos, que outrora, já demonstravam seus sinais.

A crise ambiental demonstra, claramente, o esgotamento dos paradigmas de desenvolvimento econômico-industrial das sociedades modernas. É preciso aceitar que inexistem instrumentos eficientes de aferição dos fenômenos ocorrentes que provocam dano ambiental, especialmente o esgotamento dos recursos hídricos.

Certo é que os sistemas capitalistas ou socialistas foram erigidos sob o alicerce da clássica ótica de crescimento econômico, sendo que as últimas preocupações são a preservação e a proteção do meio ambiente. De um lado, o sistema capitalista finca suas garras nos meios de produção com fim unicamente econômico de forma individualista e mercantil, agredindo, sem remorso, o meio ambiente e promovendo a escassez de seus recursos; de outro, não menos agressivo, está o coletivismo do sistema socialista, que se funda em economia escalar, que fomenta uma economia malfeita e não sofre a censura de seus integrantes pela total ausência de liberdade desses.

Daí decorre a importância dos instrumentos medidores da eficiência do manejo dos recursos hídricos, por meio dos quais é possível verificar se a norma ambiental está sendo aplicada ou não. Isso porque os recursos ambientais, a despeito de não serem contabilizados pelos sistemas econômicos da sociedade moderna, acabam por se tornar incompatíveis com as políticas de crescimento econômico do Estado. Assim, é necessário aferir quanto de proteção esses recursos essenciais à vida gozam.

Para tanto, os argumentos articulados no presente trabalho apresentam os aspectos de relevância acerca das transformações climáticas e seus impactos em relação ao direito de acesso à água pelos indivíduos. Demonstrando a possibilidade de elevar positivamente a qualidade de vida por medidas estruturadas de proteção ambiental, demonstrando a situação dos recursos hídricos disponíveis, mensurando de forma qualitativo-quantitativa os impactos antrópicos que estimulam a crise hídrica brasileira, bem como quanto da norma ambiental está sendo aplicado na proteção das águas.

Após, se busca analisar como a problemática ambiental afeta diretamente a dignidade humana e de que forma a correta utilização do recurso hídrico se alinha ao arcabouço normativo da espécie, demonstrando que a lógica de mercado do atual sistema, a qual se resume na elevação da importância dos processos econômicos e tecnológicos em detrimento dos recursos naturais, provoca degradação, escassez e dano ambiental, além de potencializar os danos provocados pela crise hídrica.

Por derradeiro, verifica-se a mutação da norma ambiental provocada pelo uso dos indicadores *Enforcement*. Constatado que a escassez de informações e a ineficiência em sua aplicação prejudicaram a consolidação das informações sobre os acontecimentos com o meio ambiente e seus recursos naturais, demonstra que a utilização dos indicadores de aplicação e o cumprimento da norma ambiental, como instrumento de responsabilização civil, permitem ao Estado esclarecer e prestar informações a toda a sociedade, a seus organismos públicos e privados, permitindo a legitimação das ações e políticas públicas que se encontram em andamento por imposição normativa.

## **2 Transformações climáticas e direito à água**

A proteção e preservação do ambiente natural não é tarefa das mais simples, a incidência da temática sobre as ações de mitigação ou estabilidade das medidas de ordem pública têm, claramente, a necessidade de interação de seus atores para além dos limites geográficos do território em que se desenvolvem.

Invocam para o diálogo e o desforço contemporâneos a exposição clara e sem rodeios de que os processos, destinados a mitigar ou conter os eventos climáticos, bem como proteger o meio ambiente, estão diretamente

relacionados com a forma com que o Poder Público promove a interatividade de suas escolhas e prioridades em face dos comportamentos privados. Isso porque essa interação pode colaborar, sobretudo, para a imobilização dos retrocessos existenciais.

Certo é que o comando normativo do art. 225 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) não se mostra tão simples de ser cumprido, visto que depende não só da ação antrópica positiva, nas medidas de responsabilidade preventiva em relação ao meio ambiente, mas também da dinâmica natural das transformações climáticas que ocorrem no orbe promovidas pela mãe natureza.

Ainda que se afirme ao indivíduo o dever de solidariedade social no longo prazo, não se pode dar garantias de certeza do cumprimento desse comando normativo se estiverem ausentes instrumentos de aferição, como é caso dos indicadores, que se destinam ao delineamento e à consolidação dos índices relacionados a eventos climáticos.

Portanto, a despeito da obrigação de impor a garantia de construção das condições necessárias à proteção e preservação do meio ambiente, se inexistentes, e manter as que já existem, além de aperfeiçoar as futuras, garantindo-se que essas não se extingam, exatamente por se destinarem à sadia qualidade de vida posterior, o atendimento desse comando normativo depende de método e instrumentos.

Não fosse isso, a priorização nacional dos meios de exploração econômica demandaria um preço muito alto a pagar, porquanto o custo ambiental dessa importância promove escassez e estresse hídricos decorrentes da hiperutilização desse recurso no setor agropecuário, ou ainda, a expressiva colaboração antrópica com queimadas e desmatamentos, que provocam a redução das florestas (substituídas por pastos) e da biodiversidade, cujo cerne expõe a nocividade intolerável que orbita a sociedade brasileira.

Leite e Ayala (2015, p. 421) afirmam que essa problemática ganha espaço nuclear quando se verifica a efetiva necessidade de implementação de políticas públicas e ações específicas para reduzir o impacto causado pelas mudanças climáticas no Brasil, tais como a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (Lei 12.187/2009) e Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012).

Em complemento a isso, especial atenção foi dispensada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no bojo dos Recursos Especiais n. 403.190/SP; 333.056/SP; e 994.120/RS. A celeuma se pautou pela importância que possuem os recursos hídricos e o impacto negativo das ações antrópicas que destroem os ecossistemas necessários à manutenção da vida, especialmente da saúde dos recursos naturais hídricos, em face de sua exploração indiscriminada.

No REsp. n. 403.190/SP (BRASIL, 2006), o STJ condenou um proprietário de loteamento irregular, edificado às margens do reservatório da represa Billings, no Estado de São Paulo, a reparar o dano provocado e retornar a área prejudicada ao *status quo ante*. O empreendimento irregular provocou o assoreamento da represa e a destruição de boa parte da mata Atlântica. O STJ determinou a remoção das famílias que ocupavam o local nas proximidades do reservatório.

O problema foi enfrentado pelo Ministério Público Estadual que ajuizou Ação Civil Pública ao proprietário do irregular loteamento, cuja discussão envolveu o município de São Bernardo do Campo/SP. De forma que prevaleceu o interesse público sobre o privado em favor do meio ambiente e da coletividade.

Já no julgado especial n. 994.120 do estado gaúcho (BRASIL, 2009), discute-se a possibilidade de exploração dos recursos hídricos do lençol freático por particular em decorrência da perfuração de poços artesianos, bem como sobre os limites da competência de fiscalização da referida atividade pelo Poder Público municipal. No cerne da discussão, o Município de Erechim/RS autuou e lacrou um poço artesiano privado por expressa inexistência de autorização e licença, além do descumprimento de norma estadual que veda esse tipo de atividade exploratória.

Para os ministros da Corte Superior, os recursos hídricos possuem viés de obrigação coletiva e devem ser protegidos, quantitativa e qualitativamente, por todos os membros da Federação, cuja premissa legal encontra respaldo na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.493/1997) cuja finalidade instituidora vislumbrou a situação de escassez e finitude da água potável, cuja normativa alinha seus alicerces à Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981).

De acordo com os diplomas mencionados, os municípios possuem competência para fiscalizar a exploração dos recursos hídricos em seu território

(LEITE; AYALA, 2015, p. 422), exatamente porque dispõe o ente municipal do Poder de Polícia administrativo, cuja alcance ocorre nos aspectos urbanístico, ambiental, sanitário e consumerista. Destarte, possui, no caso em comento, a possibilidade de impor restrições quanto à atividade exploratória de recursos hídricos por meio de perfuração de poços artesianos, com o fim de regulação e disciplinamento da atividade desordenada.

Conquanto seja possível tal atividade, desde que haja a consequente fiscalização pelo ente público, é de se ressaltar que os impactos provocados são evidentemente prejudiciais ao meio ambiente e à eventual disponibilidade do recurso hídrico às gerações futuras.

Noutro norte, o STJ afastou o dever do Município e do Estado de São Paulo de regularizarem loteamento irregular às margens do reservatório de Guarapiranga. É os autos do REsp. n. 333.056/SP (BRASIL, 2005). O Parquet ajuizou Ação Civil Pública sustentando que o ente público municipal e o estadual possuem solidariedade no dever de regularização de eventuais loteamentos.

A Corte entendeu pelo afastamento de tal responsabilidade, haja vista tratar-se de uma possibilidade e não de uma obrigatoriedade do ente promover a referida regularização. Isso porque o ente público, segundo os ministros, não participaram ativamente do empreendimento, de forma que o simples conhecimento não lhes imputa a eventual responsabilidade e, portanto, não se aplica a regra de responsabilidade objetiva por conduta omissiva.

Todavia, segundo Canotilho e Moreira (1991, p. 39), os atos incidentes sobre o meio ambiente devem, sobretudo, evitar a produção de poluição em sua origem além de fazer frente aos seus efeitos, posto que prevenir sempre será o melhor remédio para essa questão.

Todo o desforço realizado em prol dessa causa não tem outro objetivo senão o de apontar a necessidade de que a postura estatal deva sempre ser preventiva, cujas políticas públicas que visam alcançar os eventos climáticos, bem como a efetiva proteção dos recursos hídricos, obrigam-se a se pautar pela defesa e preservação antecipadas do bem ambiental.

Por nada mais, nada menos, alcançou a água o *status* de insumo indispensável à sadia qualidade de vida humana, bem assim um recurso estratégico para o desenvolvimento dos ecossistemas e o crescimento econômico do Planeta.

E por mais que todos tenham direito à água, as ações de proteger, defender e preservar o seu uso equilibrado, como meio de garantir sua disponibilidade a esta e às futuras gerações, requerem eficiência na gestão dos recursos hídricos e, portanto, educação ambiental, política pública e aferição de resultados por meio de indicadores, cujos instrumentos possibilitarão cumprir a referida missão com eficácia.

Exatamente por isso, incumbe ao Poder Público tutelar o bem jurídico hídrico de forma ampla, seja em âmbito administrativo, seja no penal. E, de outro lado, incumbe ao particular a proteção, preferencialmente preventiva, por meio da adoção de medidas e práticas que garantam o equilíbrio do ecossistema e o bem-estar dos seres vivos pela preservação ambiental.

A água tem a função especial de satisfazer necessidades básicas dos povos, mormente porque existe uma exigência de que por meio de sua utilização garanta-se o equilíbrio do ecossistema e da biodiversidade, ou seja, segundo Milaré (2004, p. 675), a água produz efetivo equilíbrio ecológico em quantidade ou qualidade de vida onde estiverem localizados os aquíferos.

Na esfera administrativa, o direito à água ganha conformação de proteção ampla, posto que goza de inúmeros mecanismos jurídicos para satisfazer a obrigação tutelar, seja na defesa preventiva do patrimônio hídrico, seja na esfera de regramentos inerentes ao exercício do Poder de Polícia administrativo do Poder Público.

Mesmo porque a prerrogativa que goza do poder estatal de disciplinar direitos, legitima a intervenção do Estado na esfera do particular, a fim de garantir o equilibrado e correto uso da água. Ademais, as qualidades decorrentes do exercício potestádico do estado – discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade – promovem a efetividade da tutela administrativa.

O Estudo de Impactos Ambientais (EIA) é um dos instrumentos de grande importância, de caráter preventivo, que colabora com a preservação de nascentes, aquíferos e reservas hídricas, posto que, diante da possibilidade de instalação de empreendimentos ou equipamentos urbanos, por exemplo, esse instrumento apresenta os índices de impacto negativo que seu objeto terá.

Destaque-se ainda, os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), utilizados amplamente pelo Ministério Público, com vistas ao cumprimento preventivo de danos e ao restabelecimento do *status quo* ante, por ação ou

omissão e que tenham impactado negativamente o meio ambiente, especialmente, a água.

Todavia, na esfera penal, todas as ações consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções penais, independentemente da reparação dos danos (art. 225, § 3º da CF/88), destarte o regramento desse dispositivo ter vindo com a Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais).

Contudo, a Política Nacional de Recursos Hídricos, disciplinada pela Lei 9.433/1997, que ficou conhecida como “Lei das águas”, estabelece que condutas lesivas a esse bem jurídico tão importante serão tratadas apenas como infrações administrativas, penalizadas com advertência por escrito, multa, embargo provisório ou definitivo (art. 50, I, II, III, IV da Lei 9.433/1997). Em outro norte, o que há de mais severo é que, na Lei de Crimes Ambientais, o emprego de meios que inviabilizem, poluem e/ou reduzem a capacidade dos recursos hídricos serão causas de agravante das penas previstas naquele diploma.

Não obstante, as pessoas físicas ou jurídicas que utilizarem substâncias agrotóxicas de alta repercussão negativa nos recursos ambientais, inclusive na água, sujeitam-se à pena de reclusão de dois a quatro anos, ou seja, ainda que haja a tutelarização penal do prejuízo às águas, essa ocorre na órbita dos crimes de menor potencial ofensivo (art. 56 da Lei 9.605/1998 e art. 16 da Lei 7.802/1989).

Esclarece Dellagnezze (2007, p. 132) que o direito à água deve ser uma preocupação de todos, haja vista ser essa, fonte limitada de abastecimento de milhões de pessoas, cujo aproveitamento hidráulico representa mais de 90% da energia que todo o País utilizada para seus efetivos desenvolvimento e crescimento econômico. Além do que, por sua importância como meio de viabilização do transporte fluvial, essa se torna um bem de elevado valor econômico.

Portanto, nos termos do arcabouço jurídico que tutela o direito à água, instrumentalizado pela Agência Nacional de Águas (ANA) e consolidado pela legislação vigente que disciplina a temática, temos que, sempre que houver situação de escassez hídrica, aplicar a seguinte regra de prioridade e delimitação: a de n.1 destina-se ao consumo humano e dessedentação de animais; a 2, dispensação com energia hidroelétrica. (DELLAGNEZZE, 2007, p. 143).

### 3 Dignidade humana e crise hídrica

Seja pela escassez dos recursos hídricos, seja pela insuficiência de água potável, cujo aspecto impede seu consumo, a escassez histórico-natural da água também ocorre pela ação antrópica em vários países. Todavia, o fator mais preponderante e potencializador da crise hídrica é a poluição ambiental.

Desde a Revolução Industrial, a humanidade preocupa-se apenas com a produção e o lucro, deixando de lado quaisquer possibilidades de ação (governamental ou não), destinadas à preservação do ambiente natural e seus ecossistemas. A esse respeito, as cidades mais populosas e urbanizadas também são as que possuem as águas mais poluídas, posto que os motivos são variados: ausência de saneamento básico; lançamento de resíduos industriais sem tratamento nos afluentes dos rios; e despejo de produtos tóxicos utilizados na agricultura nas águas correntes.

Mas será que há uma crise hídrica? Sim, há. Todavia, a compreensão da problemática não é tão simples; é necessário que se tenha uma visão sistêmica da questão. De acordo com Viegas (2012, p. 27), atualmente a comunidade científica tem produzido estudos que asseveram a complexidade do sistema onde o meio ambiente está inserido.

Desse sistema complexo e articulado resulta o reflexo impactante que a poluição provoca nos recursos naturais, afetando o equilíbrio do ecossistema. Mesmo a água tem íntimo relacionamento com o efeito estufa e o desmatamento, mormente porque as matas têm escopo relevante na umidade do ar que respiramos.

O efeito provocado pela emissão atmosférica de dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, clorofluorcarbonetos (CFCs), entre outros, também denominado de estufa, é considerado uma das causas provocantes da crise hídrica, posto ser o *efeito estufa* o corresponsável pelo aquecimento global.

A água é, sem dúvida, um elemento essencial à sadia qualidade de vida; é indiscutível seu fator preponderante à sobrevivência dos seres vivos. Então, por quais motivos só há pouco tempo ela ingressou nas temáticas científicas? Isso ocorreu só no momento em que a sociedade percebeu a redução de sua disponibilidade onde antes havia abundância.

Mais de um bilhão de pessoas não possuem acesso ao consumo de água potável em quantidade suficiente que lhes permita viver com dignidade. Segundo a ANA (2017), em 25 anos, pelo menos 5,5 bilhões de pessoas estarão sofrendo com a escassez moderada ou severa de água potável.

O Brasil dispõe de cerca de 12% da água doce do Planeta, contudo, a distribuição natural está em desequilíbrio. O Norte concentra em torno de 80% da água disponível; as regiões próximas do Atlântico dispõem de menos de 3% dos recursos hídricos nacionais. O problema se agrava quando verificamos que o Norte do Brasil concentra em torno de 5% da população e, nas regiões litorâneas, mais de 45% da população. (ANA, 2017).

A despeito de a composição de nosso planeta ser predominantemente aquática, 97% dela é água salgada. Do restante, 2% estão em estado de congelamento (calotas polares), sobrando apenas 1% para consumo. Não obstante, parte do percentual está localizada no subsolo, em camadas bastante profundas e difíceis de serem alcançadas. (TUNDISI, 1990, p. 9-20).

Wiener (1988) assevera que a desigualdade na distribuição do recurso desse pequeno percentual aproveitável é um elemento importante na problemática, porquanto, há localidades em que a água é abundante, e há outras em que a escassez é permanente.

A água é, sem dúvida, um dos componentes que permitem ao indivíduo viver com dignidade, porque o acesso à água possui íntima ligação com os direitos fundamentais de primeira-geração insculpidos no art. 5º do texto constitucional de 1988. Não por menos ganha contornos de direito fundamental a partir da interpretação dos arts. 5º e 225 da CF/88.

Nesse sentido, garantir, em território nacional, a isonomia legal, sem distinções, a inviolabilidade do direito à vida, preservando o meio ambiente de forma equilibrada, cujo bem jurídico é de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida da presente e das futuras gerações é, sobretudo, afirmar que a água é elemento intrínseco material do princípio da dignidade humana.

E, por óbvio, não basta que as pessoas tenham à sua disposição água doce, mas que ela esteja em condições de lhes garantir vida. A vida humana e não humana está ligada diretamente à quantidade, à qualidade e à disponibilidade dos recursos hídricos potáveis e consumíveis.

A respeito da dignidade humana e do direito à vida, com água, pois sem água não há vida, assevera Pontes de Miranda (1971, p. 14-29), que esse direito deve ser concebido sob dois importantes pilares: um estrito e outro *lato senso*. O primeiro, sob uma ótica mais biológica, diz respeito à integridade físico-psíquica do indivíduo; o segundo, envolve, em sua órbita, uma existência na qual lhe sejam garantidas as mínimas condições de sobrevivência moral e condigna, visando à decência e à subsistência razoável.

Silva (2003, p. 105) explica que a dignidade da pessoa humana tem importância elevada e atratora dos conteúdos inerentes aos direitos fundamentais do homem, especialmente, o direito à vida. Seu conceito unifica a densidade axiológica que o reveste, haja vista possuir amplo sentido normativo-constitucional. Não se trata de meros enunciados, mas, sobretudo, de referência essencial no restabelecimento da justiça social.

Certo é que a crise hídrica e a dignidade das pessoas estão intrinsecamente conectadas e não se pode tratar com menor importância os motivos que levam à referida crise. A destruição da vegetação em toda parte (desmatamentos), as queimadas, provocadas para que se possa viabilizar pasto em favor da produção agropecuária, bem como a ocupação desordenada, urbana e rural colaboram intensamente para aumentar as desigualdades sociais e prejudicar a qualidade de vida, afetando diretamente a dignidade das pessoas.

A busca deliberada e desencadeada no sistema capitalista de uma sociedade consumista, em nada auxilia no controle e na mitigação dos efeitos nocivos dessa crise e da escassez de água potável.

Dessa realidade os indivíduos sofrem os reflexos, certamente porque a vegetação e as reservas hídricas nacionais não possuem apenas caráter paisagístico, ao contrário, têm por finalidade o efetivo equilíbrio do ecossistema, renovando o ar, habitando a fauna, enriquecendo a flora, mantendo a estabilidade climática e consolidando o fechamento do ciclo hidrológico.

#### **4 Indicadores de aplicação e cumprimento da norma ambiental ECE para a água**

Indicadores de aferição são instrumentos cuja finalidade é a coleta de dados e informações acerca de uma eventual realidade que se queria mensurar.

Sua principal funcionalidade é a sintetização de informações estatísticas e de metadados, uma vez que seu filtro projeta para o pesquisador apenas aquilo que ele quer analisar. Seu objetivo é simplificar o processo, quantificando e analisando a comunicação por meio dos dados coletados.

São ferramentas compostas por variáveis que, ao serem associadas, demonstram resultados amplos sobre o objeto fenomenológico sobre o qual se debruçam (IBGE, 2004), ou ainda, um instrumento de medição de qualidade ou quantidade, utilizado para apresentar variações ou informações simplificadas, cuja finalidade é compreender e valorar fenômenos mais complexos.<sup>1</sup>

Nesse sentido, a complexidade das informações se simplifica para melhor compreensão da sociedade por meio dos indicadores, os quais auxiliam a organizar e a monitorar determinados processos, para que se possa alcançar alguma meta de padrões mínimos previamente estabelecidos ou aferir se determinado processo gerencial está sendo efetivamente aplicado ou não.

Dessa forma, é possível corrigir eventuais desvios a partir dos dados indicados, identificando prováveis causas de não conformidade que complementam as ações de planejamento, contribuindo para as tomadas de decisão.

Além disso, os indicadores, no caso, os de aplicabilidade e cumprimento da norma ambiental, servem para aferição do grau de certeza e sucesso de determinado conjunto de regramentos jurídicos ou estratégia vigente. (CORAL, 2002, p. 150-159).

Após a RIO-92,<sup>2</sup> inúmeros foram os avanços verificados em relação às normas ambientais e políticas de preservação do meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Modificações de toda ordem, inclusive adaptações com vistas a facilitar a aplicação e o cumprimento das normas.

---

<sup>1</sup> Glossário do foro de indicadores da Rede Internacional para Aplicação e Cumprimento da Norma Ambiental (Inece). Disponível em: <<http://www.inece.org>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

<sup>2</sup> Rio-92 foi como ficou conhecida a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente que ocorreu em junho de 1992, no Rio de Janeiro. Foi a maior reunião de chefes de Estado, cujos participantes somaram 179 países. A temática principal foi como reverter o atual processo de degradação ambiental. O evento contou com dois principais painéis: a Cúpula da Terra e o Fórum Global. Dentre os compromissos assumidos, o principal foi a Agenda 21 que estabeleceu o novo padrão de desenvolvimento das nações. Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=26>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

Diante disso, em 2003, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)<sup>3</sup> desencadeou, em parceria com o Banco Mundial um projeto piloto envolvendo o Brasil, o México e a Argentina, com a finalidade de correlacionar as informações existentes na base de dados da Cepal com dados coletados a partir dos indicadores ECE para que fosse possível aferir, visivelmente, quais os esforços e apoios funcionais que as instituições estão empregando para cumprir os objetivos da Agenda 21<sup>4</sup> e as políticas ambientais insertas em regulamentações e normativas.

O projeto piloto (efetivamente concebido em 2001 e oficializado em 2003) foi redesenhado a partir dos indicadores do desenvolvimento sustentável, cuja metodologia consistia em analisar o sistema socioecológico, composto pelos subsistemas econômico, social, ambiental e institucional dos dados coletados nos países envolvidos.

A partir daí, os indicadores desse projeto embrionário da Cepal enriqueceram a base de dados desse organismo mundial, do qual faz parte a grande maioria dos países latino-americanos e o Caribe. Diante do sucesso da empreitada, em 2003, iniciou-se novo projeto em parceria com o Banco Mundial e outras instituições, para o estabelecimento de diretrizes de uma nova metodologia de indicadores, cujo trabalho se desenvolveria no Brasil, na Argentina e no México.

As atividades consistiam em aferir, por indicadores, a aplicação e o cumprimento das normas ambientais relacionando os indicadores da base de dados da Cepal com os indicadores ECE, com a finalidade de apresentar de que forma e quais as medidas que as autoridades públicas têm promovido o apoio

---

<sup>3</sup> A Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) foi estabelecida pela Resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25 de fevereiro de 1948. Começou a funcionar nesse mesmo ano. Mediante a Resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o conselho decidiu que a comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. A Cepal é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas, e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social.

<sup>4</sup> A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, pois que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

funcional ao cumprimento das metas e diretrizes estabelecidas pelas políticas públicas de proteção do meio ambiente no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro e, ainda, colaborar com o desenvolvimento socioeconômico dos demais países latino-americanos, coordenando ações de reforço ao relacionamento econômico sem descuidar da promoção de medidas de proteção ambiental e desenvolvimento social.

Vale ressaltar que existem vários tipos de indicador ambiental que demonstram o estado do ambiente ou quantificam estatisticamente os recursos naturais em ambiente específico. Indicadores de sustentabilidade, cujo objetivo é apresentar dados resultantes da capacidade de algum fenômeno de se manter estável em sua propagação temporal ou indicadores de desenvolvimento sustentável, cujo cerne é justificar a progressão de um fenômeno estável em suas mutações. Os indicadores são manejados por meio de uma metodologia específica denominada ECE, cuja sistemática demonstra a viabilidade, a importância e a necessidade de se verificar o cumprimento das normas de caráter ambiental na gestão dos recursos hídricos brasileiros.

Todavia, uma das deficiências detectadas em relação ao projeto é que inexistiam dados concatenados sobre efetividade e eficiência das normas ambientais, ou seja, nem o Estado detém controle efetivo, nem a sociedade tinha informação sobre as ocorrências que permeavam os recursos ambientais, especialmente os hídricos.

Contudo, os indicadores de aplicação e o cumprimento das normas têm o condão de fortalecer a rede de proteção e preservação ambiental que se forma a cada ano, apresentando resultados sobre quanto o ordenamento jurídico-ambiental está sendo aplicado. Não fosse isso, o nível das ações de governança corporativa e responsabilidade social, tanto no meio privado, quanto na coisa pública, não teria se elevado tanto em tempos de globalização e de consciência socioambiental no sentido de fiscalizar e auditar o cumprimento da lei.

A conjugação de esforços, no Brasil, dos diferentes níveis governamentais tem se mostrado relevante à construção de um processo gerencial com eficiência para a instituição de um sistema de indicadores de aplicação e cumprimento das normas ambientais no País. A função dos indicadores visa a detectar se, realmente, a norma ambiental, sobre o ar, a água e a vegetação está sendo aplicada pelas instituições públicas e privadas para que seja possível alcançar o

bem-estar e a sadia qualidade de vida de maneira sustentável a essa e às futuras gerações.

O Brasil possui um arcabouço jurídico-normativo de fazer inveja a outras nações. Desde os anos 80, a legislação ambiental ganha contornos de aperfeiçoamento e instrumentos de manejo e responsabilização de danos ao meio ambiente, regulando condutas, disciplinando direitos, permitindo o acesso à Justiça. É sobretudo, um órgão destinado à fiscalização independente e pronto para atuar na preservação dos recursos naturais. Não se olvida, ainda, que varas do Poder Judiciário nacional se especializam na matéria, e isso é um grande avanço.

Entretanto, as dificuldades para alcançar os objetivos de analisar a eficiência de aplicação das normas têm se apresentado permanentemente, e vão desde a inexistência de precedentes, passando pela escassez de referencial teórico até a inexperiência de recursos humanos.<sup>5</sup>

Não fosse isso, a profusão normativa em matéria ambiental e a conformação na distribuição de competências dos entes federados tornariam a análise lenta, bem como potencializariam a dificuldade de coletar dados confiáveis em determinado período de tempo, tendo em vista o local e o bem tutelado avaliado. Ou seja, a escolha dos padrões cotejáveis impede uma rápida e eficiente análise de dados que originam os indicadores.

Atualmente, nenhum indicador confiável revela em que nível estão as ações preventivas, as de recomposição, ou de reparação do dano ambiental. Nem a iniciativa privada, nem o terceiro-setor e tampouco o Poder Público possuem informações de quanto se tem reconstituído o bem ambiental para fomentar o bem-estar e a sadia qualidade de vida e garantir a preservação dos ecossistemas e dos recursos naturais.

Quantitativamente, somente através do registro dos autos de infração, de ações judiciais, de Termos de Ajuste de Conduta (TACs), de denúncias e

---

<sup>5</sup> A Cepal, no estudo denominado *Indicadores de Sostenibilidad Ambiental y de Desarrollo Sostenible: Estado del Arte y Perspectivas* (2001), esclarece que, dentre os desafios enfrentados para o desenvolvimento de indicadores, é a complexidade para delimitá-los. Os indicadores de desenvolvimento sustentável existentes são sinergicamente reduzidos entre as dimensões avaliadas (econômica, social, ambiental e institucional), bem como a geração de balizas com significado agregado. Portanto, ainda há um número reduzido de indicadores vinculados entre si. **Comisión Económica para América Latina y el Caribe**, órgão da ONU, com sede em Santiago do Chile, sítio da Cepal, disponível em: < <http://www.eclac.cl/>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

sentenças é que se consegue mensurar um pouco da realidade de aplicação da norma, o que não garante que estaria havendo seu efetivo cumprimento.

O trabalho é multidisciplinar, decorrente da troca de experiências de profissionais especialistas em ar, água e flora que atuam no âmbito dos órgãos públicos ambientais brasileiros. O projeto piloto foi integrado por participantes do Brasil e de toda a América Latina. Foi por meio dos indicadores ECE que a metodologia desenvolvida pela Rede Internacional para Aplicação e Cumprimento da Norma Ambiental (Inece),<sup>6</sup> exposta no documento “*Inece-OECD Workshop on Environmental Compliance and Enforcement Indicators: Measuring What Matters*”, que se tornou possível e seguro o atendimento das condições estabelecidas no termo de referência do projeto piloto elaborado pelo Instituto do Banco Mundial.

Especificamente, os indicadores ECE servem a três objetivos: *colaborar* na gestão de programas e operações de monitoramento, fiscalização e cumprimento normativo, promovendo a contagem de atividades em determinado período de tempo; *otimizar* o aumento da capacidade de prestação de contas dos programas fiscalizatórios; e *avaliar e melhorar* o desempenho dos programas, determinando correções e maximizando seu funcionamento.

Para que fosse possível o desenvolvimento de um projeto piloto com qualidade e dados confiáveis – um dos maiores desafios – adotaram-se indicadores básicos para iniciar o trabalho. A intenção era evitar das frustrações e comprovar a utilidade da metodologia, apresentando um instrumento que possibilitasse a medição adequada e a implementação da norma ambiental. Para tanto, foi escolhido para coleta e análise dos dados referentes à aplicação e ao cumprimento das normas ambientais relativas à proteção dos recursos hídricos, o Estado do Rio Grande do Sul.

Os indicadores apontam ao fortalecimento dos comitês das bacias hidrográficas no estado gaúcho, porquanto um dos objetivos é a mitigação dos conflitos pelo uso da água. Para tanto, buscou-se analisar o Sistema Estadual de

---

<sup>6</sup> INECE. **Environmental Compliance and Enforcement Indicators: Measuring What Matters.** Background paper. In: Inece-OECD Workshop on Environmental Compliance and Enforcement Indicators: Measuring What Matters. Paris, France, 2003. Disponível em: <<http://inece.org/IndBackPapel.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul, Lei Estadual 10.350/1994, bem como a Lei Federal de Recursos Hídricos, Lei 9.433/1997.

Também se aferiram os aspectos inerentes à balneabilidade, cujo impacto é de relevância considerável, haja vista ser essa na área da saúde pública, tomando-se como referencial a Resolução 274/2000 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) que define os critérios de balneabilidade em águas brasileiras.

Por derradeiro, sem pretensão de esgotar o assunto, o Conama criou um grupo de trabalho destinado a construir uma proposta de resolução plenária para definir normas ambientais válidas em todo o território nacional, destinadas a regulamentar os indicadores de cumprimento das normas ambientais, cujos dados servirão de referencial teórico para a constituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA), disciplinado pela Política Nacional do Meio Ambiente, cuja execução, segundo a proposta, é que seja realizado anualmente e em nível nacional.

## **5 Considerações finais**

O trabalho procurou apresentar aspectos e argumentos relevantes sobre a situação provocada pelos eventos climáticos, a crise hídrica e a importância dos indicadores de aplicação e cumprimento da norma ambiental.

Os órgãos e as agências governamentais responsáveis pela temática proteção e preservação ambientais demonstraram simpatia pela criação do sistema integrado de informações e de indicadores de aplicação e cumprimento da lei ambiental.

Diante disso, o Ministério do Meio Ambiente está viabilizando o Sistema Nacional de Informações Ambientais (Sinima), cuja finalidade é interligar e disponibilizar, por meio da rede mundial de computadores, informações sobre o meio ambiente, as quais, atualmente, estão dispersas nos órgãos dos sistemas de controle e proteção ambientais.

A intenção é que o Sinima se torne um canal de interação das informações dos órgãos e das agências de proteção e preservação ambientais, bem como que possa permitir a troca de informações com organismos internacionais ligados à temática.

Ademais, foi criado um grupo de trabalho, por sugestão do instituto “O Direito por um Planeta Verde”, para conceber uma proposta de resolução do Conama que permita aos órgãos nacionais estabelecerem indicadores para aferição da aplicação e do cumprimento da norma ambiental em diferentes recortes temáticos.

Nesse sentido, foram obtidos resultados importantes no final do projeto piloto, como dito, a criação de um Grupo de Trabalho (GT) no âmbito do Conama para conceber uma normativa específica que permita o uso dos indicadores de forma permanente e em todo o País, cujo GT foi instituído em 6 de julho de 2004, congregando vários órgãos da Administração Pública dos diferentes níveis governamentais, cuja parceria foi extensiva ao meio acadêmico, à iniciativa privada e ao Ministério Público. O Conama deliberou e aprovou o assunto em 2007.

Ficou definido que seria atribuição dos organismos-membros do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) a alimentação do sistema com as informações necessárias e pertinentes. Estados e Municípios (que possuam órgão ambiental) definiriam, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, os meios técnicos e financeiros para a viabilização executiva do projeto.

Espera-se que haja um envolvimento pleno por parte dos gestores públicos, no sentido de promover a alimentação e manutenção do sistema, disponibilizando, na rede informatizada, dados que permitirão a aferição pelos indicadores. O Brasil ainda contará com eficiente instrumento que permite a construção de políticas públicas com mais eficiência e voltadas ao problema.

Dessa forma, se constata que, “para alcançar a eficiência e eficácia do conjunto normativo-ambiental, é preciso que no médio e no longo prazos seja implementado um marco jurídico-ambiental coerente, articulado e sistematizado com instrumentos que possibilitem a aferição dos resultados. Só, assim, será possível lograr êxito na verdadeira intenção de toda discussão sobre o assunto. A consolidação do Estado Ambiental de Direito sustentável depende, sobretudo, dos processos normativos e gerenciais, coordenados, sistematizados, sem

antinomias e em harmonia com a ordem público-ambiental. (CHACÓN, 2016, p. 65, tradução livre do autor).<sup>7</sup>

Portanto, as reservas hídricas brasileiras passam por um momento sensível que, se inexistirem medidas mais articuladas e científicas para determinar os impactos e a evolução que se tem notado em relação à temática, todos os esforços envidados até agora serão inócuos ante o caos que os indivíduos irão enfrentar em decorrência da escassez e falta de água. Para que seja possível garantir de forma sustentável o desenvolvimento dos ecossistemas, com vistas a fomentar o bem-estar no Planeta, é preciso envolvimento de todos os atores, governamentais ou não, na construção de um cenário positivo, mais justo e igualitário.

#### Referências

ANA. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Índice de balneabilidade das águas brasileiras*. 2007.

Disponível em:

<[http://pnqa.ana.gov.br/Publicacao/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_Conama\\_274\\_Balneabilidade.pdf](http://pnqa.ana.gov.br/Publicacao/Resolu%C3%A7%C3%A3o_Conama_274_Balneabilidade.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Disponível em:

<<http://www3.ana.gov.br/portal/ANA/panorama-das-aguas/quantidade-da-agua>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça (STJ)*. REsp. 403.190/SP, Rel. Ministro João Otávio De Noronha, 2ª Turma, julgado em: 27/6/2006, DJ 14/8/2006, p. 259. Disponível em:

<[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 14 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. REsp. 994.120/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 25/8/2009, DJe 27/4/2011. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 14 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. REsp. 333.056/SP, Rel. Ministro Castro Meira, 2ª Turma, julgado em 13/12/2005, DJ 06/02/2006, p. 233. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 14 jan. 2018.

---

<sup>7</sup> Tradução livre de: [...] “para alcanzar la efectividad y eficiencia del derecho ambiental requerirá a mediano y largo plazo de la implementación de un marco jurídico ambiental coherente, articulado y sistémico como un paso fundamental para consolidar el Estado Ambiental de Derecho. Ello sería posible a través de procesos normativos cuya finalidad sea lograr la coordinación, sistematización, limpieza de aporías, antinomias y la racionalización del orden público ambiental”.

BRASIL. IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (). *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*, 2004. Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

BRASIL. INECE. Rede Internacional para Aplicação e Cumprimento da Norma Ambiental. *Indicadores de aplicabilidade e cumprimento da norma ambiental*. Disponível em: <[http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi\\_en/artigos/ mesa2/indicadores\\_aplicabilidade\\_cumprimento.pdf](http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/ mesa2/indicadores_aplicabilidade_cumprimento.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, V. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra, Portugal: Coimbra, 1991.

CORAL, Eliza. *Modelo de planejamento estratégico para a sustentabilidade empresarial*. 2002. 275f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção e Sistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CAPPELLI, Sílvia. Atuação extrajudicial do Ministério Público na tutela do meio ambiente. In: SOARES JÚNIOR, Jarbas; GALVÃO, Fernando (Org.). *Direito Ambiental: na visão da Magistratura e do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 243-278.

CHACÓN, Mario Peña. *Derecho Ambiental efectivo*. San José, Costa Rica, 2016. *E-book*. Disponível em: <[www.academia.edu/28799749/Derecho\\_Ambiental\\_Efectivo](http://www.academia.edu/28799749/Derecho_Ambiental_Efectivo)>.

DALLARI, Dalmo de abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DELLAGNEZZE, René. *Política Nacional de Recursos Hídricos: recursos hídricos: aspectos éticos, jurídicos, econômicos e socioambientais*. Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida (Org.). Campinas, SP: Alínea, 2007. v. 2.

FRANCO, Antônio Souza. *Ambiente e desenvolvimento: textos: ambiente e consumo*. Lisboa: Centro de Estudos Jurídicos, 1996.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araujo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2015.

MOREIRA, Danielle de Andrade. *Responsabilidade ambiental pós-consumo: prevenção e reparação de danos à luz do princípio do poluidor-pagador*. São Paulo: Letras Jurídicas; Rio de Janeiro: Ed. da PUC-Rio, 2015.

PONTES DE MIRANDA, F. C. *Tratado de Direito Privado: parte especial*. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971. Tomo VII.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2004.

REZENDE, Elcio Nacur; GUIMARÃES, Michele Aparecida Gomes (Org.). *Responsabilidade civil por danos ambientais no mundo: a experiência dos países Angola, Argentina, Espanha, Estados Unidos, Índia, Itália, México, Portugal, Peru e Venezuela*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. *Assembleia Legislativa*. Lei 10.350/1994. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/m010/m0100018.asp?hid\\_idnorma=12501&texto=>](http://www.al.rs.gov.br/legis/m010/m0100018.asp?hid_idnorma=12501&texto=>)>. Acesso em: 14 jan. 2018.

SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

TUNDISI, José Galizia. Limnologia e gerenciamento integrado de recursos hídricos: avanços conceituais e metodológicos. *Ciência e Ambiente – Gestão das águas e uso múltiplo*, Santa Maria: Ed. da UFSM, v. 1, n. 21, 1990.

VIEGAS, Eduardo Coral. *Gestão da água e princípios ambientais*. 2. ed. rev. ampl. Caxias do Sul: Educs, 2012.

WIENER, Aaron. La lucha contra el deficit hídrico en países áridos y semiáridos mediante la gestión eficiente del agua. In: *AMBIO. El agua*. Barcelona: Blume, 1988.

## A relativização da coisa julgada em ações envolvendo danos ambientais e o Direito de Propriedade

*Reliability of the matter in the shares involving environmental damages and the Property Right*

Bruno Giacomassa Braul<sup>\*</sup>

**Resumo:** A propriedade e o meio ambiente são direitos fundamentais, razão pela qual pretende-se, no presente estudo, avaliar a possibilidade de relativização da coisa julgada em ações envolvendo danos ambientais e o Direito de Propriedade. A correta conceituação e evolução da função socioambiental da propriedade, a fim de torná-la efetiva, é de fundamental relevância no presente estudo. Outrossim, se pretende explicar acerca da Teoria da Responsabilidade Civil na esfera ambiental, bem como sobre a reparação dos danos causados ao meio ambiente. Ademais, pondera-se sobre a Teoria da Coisa Julgada e a possibilidade de relativização nas lides ambientais. Para os fins do presente trabalho é utilizado um julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) cuja repercussão é nacional e ficou conhecido como “Case Lagoa Azul”. Realiza-se, assim, um estudo de caso para facilitar a compreensão pragmática do estudo. O método utilizado é o dedutivo, e a forma de abordagem é a qualitativa. Outrossim, utilizarem-se, como procedimentos técnicos, os métodos bibliográfico, jurisprudencial, documental e hermenêutico. A par da avaliação do *case*, tem-se que não se permite a relativização da coisa julgada quando a decisão a ser atacada é mais protetora do meio ambiente e preponderante sobre interesses econômicos. Trata-se, pois, de relevante decisão para mitigar os danos ao meio ambiente, na medida em que o tribunal, no caso ora analisado, decidiu primar por questões ambientais, que se sobressaíram com relação aos aspectos econômicos.

**Palavras-chave:** Função socioambiental. Propriedade. Responsabilidade Civil. Estudo de caso. Lagoa Azul.

**Abstract:** Property and the environment are fundamental rights, which is why, in the present study, it is intended to evaluate the possibility of relativization of the thing judged in actions involving environmental damages and direct ownership. The correct conceptualization and evolution of the socio-environmental function of the property, in order to make it effective, is of fundamental relevance for the present study. Also, it is intended to explain about the Theory of Civil Responsibility in the environmental sphere, as well as on the repair of damages caused to the environment. In addition, we pondered on the theory of the thing judged and the possibility of relativization in the environmental lawsuits. For the purposes of the present study, a Federal Regional Court of the fourth region (TRF4) was used, whose repercussion is national and was known as “Case Lagoa Azul”. A case study was then conducted to facilitate pragmatic compression of the study. The method used is the deductive and the approach will be qualitative. Also, as technical procedures, the bibliographic, jurisprudential, documentary and hermeneutical methods will be used. Along with the evaluation of the case, it is not allowed to relativize the thing judged when the decision to be attacked is more protective to the environment and preponderant over economic interests. It is therefore a relevant decision to mitigate damages to

---

<sup>\*</sup> Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). *E-mail:* brunobraul@hotmail.com

the environment, inasmuch as the Court, in the case under analysis, decided to take precedence over environmental issues, which have stood out in relation to economic aspects.

**Keywords:** Socio-environmental function. Property. Civil Responsibility. Case study. Blue Lagoon.

## 1 Introdução

O direito ao meio ambiente é um direito fundamental. Com efeito, conforme previsão do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), constata-se 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 também à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Outrossim, é cediço que a propriedade, embora esteja garantida constitucionalmente como um direito fundamental, precisa cumprir sua função socioambiental. Dentro dessa perspectiva, objetiva-se, no presente estudo, analisar a possibilidade de relativização da coisa julgada em ações envolvendo danos ambientais e o Direito de Propriedade.

Para os fins do presente trabalho, foi utilizado um julgado do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª região (TRF4) cuja repercussão é nacional e ficou conhecido como “*Case Lagoa Azul*”.

O *paper* será desenvolvido na perspectiva dos princípios constitucionais, ambientais e processuais, bem como da doutrina e jurisprudência pátrias. Nesse estudo, é utilizado o método dedutivo, e a forma de abordagem é a qualitativa. Outrossim, utilizam-se, como procedimentos técnicos, os métodos bibliográfico, jurisprudencial, documental e hermenêutico.

No segundo tópico, abordam-se a função socioambiental da propriedade, bem como suas fontes e vinculação. No terceiro item se explana sobre a responsabilidade civil em matéria ambiental, como também, sobre a reparação dos danos causados ao meio ambiente. Na quarta parte do artigo, é feita uma análise da Teoria da Coisa Julgada e a possibilidade de relativização nas lides ambientais. No quinto ponto, realiza-se um estudo do “*Case Lagoa Azul*”, o qual levou em consideração a proteção do meio ambiente como fator preponderante. Ao final – no sexto tópico – são realizadas algumas considerações para facilitar ao leitor o acesso ao entendimento ora esboçado.

## 2 A função socioambiental da propriedade: fontes e vinculação

É cediço que a finalidade socioambiental da propriedade é atendida quando se cumpre o tripé: econômico, social e ambiental. Contudo, a atual conceituação da finalidade socioambiental da propriedade passou por uma evolução ideológica.

Realizando-se uma breve digressão sobre a evolução do conceito de *propriedade*, podem-se destacar três passagens: (i) No Direito romano, a propriedade tinha caráter individualista; (ii) na Idade Média, passou-se por uma fase de dualidade de sujeitos (o dono e o que explorava economicamente o imóvel, pagando ao primeiro pelo seu uso); (iii) no século XX, foi acentuado o caráter social. (BÜHRING, 2016, p. 21).

O tema *propriedade*, como pilar dos direitos humanos e fundamentais *ganhou* a função ambiental, visto que as demais funções se solidificaram com o decorrer dos séculos. São Tomás de Aquino advertiu que “o proprietário não poderia abstrair-se do dever de zelar pelo bem comum”. (BÜHRING, 2016, p. 13). Em outras palavras, seria a ideia de que a propriedade somente persiste se responder à coletividade.

Com relação ao ordenamento jurídico pátrio, no que tange à evolução da função da propriedade, pode-se mencionar a Lei das Terras 601, de 1850, quando, oficialmente, passam a ser registradas as terras.

As Constituições de 1824 e 1891 apenas declaravam garantido o direito de propriedade, mas na Constituição Federal de 1937 se estabeleceu, ainda que não explicitamente, uma relação com a função social, garantindo o direito de propriedade, o qual não poderia ser exercido contra interesse social ou coletivo.

Contudo, foi com a Constituição de 1946 que se estabeleceu que o uso da propriedade estaria condicionado ao bem-estar social. A Constituição de 1967 também abrigou o princípio da função social da propriedade, mas que, em termos práticos, restou inexitosa, em razão do regime ditatorial. (BÜHRING, 2016, p. 17).

A CF/88 – além de reafirmar a propriedade privada urbana e rural, aduziu também seu vínculo à função socioambiental, conforme previsão do art. 5º, incisos XII e XXII. Ademais, no art. 170, que trata da ordem econômica, há a previsão da função social no inciso III.

Ademais, nos arts. 182 e 186 da CF/88, quando se fala das propriedades urbanas e rurais, existe a expressa previsão das funções sociais e ambientais, podendo-se destacar o inciso II do art. 186, o qual prevê que a função social é cumprida quando a propriedade utiliza, de forma adequada, os recursos naturais disponíveis e preserva o meio ambiente, bem como o inciso IV, que prevê que a exploração da terra deve favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Não obstante as previsões elaboradas pelo constituinte, importante é mencionar que as diretrizes teóricas do Código Civil de 2002 elevaram a função social da propriedade a três ordens. (BÜHRING, 2016, p. 18).

Destaca-se, nesse sentido, a previsão do parágrafo 1º do art. 1.228 do Código Civil de 2002:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2002).

O fato é que se exige um esforço hermenêutico muito grande por parte dos operadores do Direito com relação a esta preocupação: a mudança conceitual de *propriedade*, hoje, do individual para o social. De forma inovadora, a Encíclica do Papa Francisco alertou para o consumo, o mercado e principalmente a área ambiental, pois considera que todos vivemos no mesmo Planeta, “Nossa Casa Comum”, e que, portanto, deve ser preservada por todos e para todos, num claro caráter social/coletivo mais abrangente. (BÜHRING, 2016, p. 19).

A jurisprudência pátria passou a considerar a função social da propriedade vinculada ao princípio da dignidade da pessoa humana como razão de decidir. Vale dizer, a função social da propriedade somente terá legitimidade se cumprir os fundamentos e princípios estipulados pela CF/88.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que se o proprietário que não utiliza a coisa, deixando de cumprir a função social a ele atribuída, por ser detentor da riqueza, não pode se opor ao reconhecimento a terceiro que dê cumprimento a tal função.

Contudo, exsurge uma dúvida: Como se cumpre a função socioambiental da propriedade? O principal caráter da propriedade não é o de ser uma função social, mas de ter uma função social, com eficácia autônoma e alguns instrumentos para realizar a função social: o usucapião, a desapropriação, o Plano Diretor, o IPTU progressivo, o direito real de superfície, etc. (BÜHRING, 2016, p. 23).

A função socioambiental da propriedade impõe limitações ao seu uso, cabendo ao proprietário adequar-se às exigências de cunho social e ambiental, em nome dos interesses comuns, como o meio ambiente. Entende-se, dentro dessa perspectiva, que a incorporação da função ambiental à propriedade tem por finalidade estimular o correto uso da terra, bem como promover a proteção dos bens ambientais e a preservação do meio ambiente natural.

Nesse sentido, ensina OST:

O proprietário exclusivo pode, também ele, desempenhar o papel de guardião da natureza, se a sua preocupação não se reduzir a extrair-lhe de imediato o maior lucro possível. Vários foram os argumentos avançados neste sentido. Afirmaremos, antes de mais, que cada proprietário se empenhará em valorizar a sua parcela e defende-la á ciosamente, segundo o modelo do jardim, objeto de todos os cuidados. Generalizando este propósito, podemos sustentar que, segundo a fábula da mão invisível de Adam Smith, sendo cada um guardião da sua porção da natureza, o ambiente global resultará preservado e mesmo valorizado. No mesmo sentido, salientaremos igualmente que o proprietário, seguro de um usufruto a longo prazo, saberá aceitar as deferências impostas por uma gestão ecológica sensata, enquanto que os outros tipos de utilizadores não se perturbarão com os seus escrúpulos. (1995, p. 74).

O STF já se manifestou no sentido de que o efetivo cumprimento das funções social e ambiental da propriedade se dá com a efetiva exploração da terra, com o uso (correto) propriamente dito. Poderia, inclusive, ser objeto de desapropriação por não cumprir os requisitos do art. 186 da CF/88.

Nesse sentido, sendo o meio ambiente um bem comum, cabe à coletividade e ao Poder Público o dever de preservá-lo para a presente e as futuras gerações.

Benjamin advertiu:

Qualquer tutela do meio ambiente implica sempre interferência (não necessariamente intervenção, como abaixo veremos) no direito de propriedade. Interferência essa que, no sistema jurídico brasileiro, mais do que meramente facultada ou tolerada, é, na origem constitucional, imposta, tanto para o Poder Público (trata-se de comportamento vinculado), como para o particular (é comportamento decorrente da função); eis o fundamento da inafastabilidade das obrigações ambientais. (1997, p. 14).

Com relação à terminologia da palavra *função*, ela passa uma ideia proativa, no sentido de exigir condutas negativas, a exemplo de não poluir, e condutas positivas, a exemplo de revegetar Área de Preservação Permanente (APP).

Analisando o atual contexto constitucional, tem-se que a função socioambiental impõe ao proprietário obrigações relativas à preservação do meio ambiente natural, ou seja, aquela concepção negativa de simplesmente não prejudicar o meio ambiente e a coletividade perdeu espaço ao logo do tempo. Milaré, ao escrever sobre a função socioambiental, asseverou que se sustenta a possibilidade de impor ao proprietário o dever de recuperação de uma APP:

Tem-se sustentado, por exemplo, a possibilidade de imposição ao proprietário rural do dever de recomposição da vegetação em áreas de preservação permanente e reserva legal, mesmo que não tenha sido ele o responsável pelo desmatamento, pois é certo que tal obrigação possui caráter real – *propter rem* – isto é, uma obrigação que se prende ao titular do direito real, seja ele quem for, bastando para tanto sua simples condição de proprietário ou possuidor. Com efeito, não se pode falar, na espécie, em qualquer direito adquirido na exploração dessas áreas, pois, com a Constituição de 1988, só fica reconhecido o direito de propriedade quando cumprida a função social ambiental, como seu pressuposto e elemento integrante, pena de impedimento ao livre-exercício ou até de perda desse direito. (2014, p. 276).

Um exemplo de função negativa seria a atuação do Ministério Público – através de medidas preventivas – como uma ação inibitória (não fazer), quando houver indícios de atividade poluente. Outrossim, um exemplo de função positiva seria a instauração de um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (Prad) para que o ambiente natural retorne aos *status quo ante*.

Salienta-se, dentro desse contexto, que o bem socioambiental goza de duas características: a primeira, de cunho particular, refere-se ao bem

materialmente considerado, e a segunda, de natureza difusa, concerne à sua representatividade em relação à presente e às futuras gerações. Santili (2005, p. 89) já advertiu que incide um direito coletivo que se sobrepõe ao direito à propriedade, que tem a capacidade de condicionar e restringir o uso do bem pelo proprietário.

Tem-se, a partir do que foi abordado, que a função socioambiental da propriedade somente poderá ser efetivamente alcançada se o acesso à terra propiciar condições adequadas não apenas para o desenvolvimento humano, mas também para a garantia da vida em seu sentido mais amplo.

### **3 A Responsabilidade Civil Ambiental e a reparação dos danos ao meio ambiente**

Com a finalidade de atingir um equilíbrio entre preservação ambiental e desenvolvimento, é necessária a correta gestão dos riscos ambientais. Em razão disso, estão em pleno desenvolvimento – não obstante o longo tempo em que já existem – alguns mecanismos e ferramentas visando à operacionalização das medidas, seja para atuar de maneira preventiva, a fim de se evitar que os danos aconteçam, seja para atuar de forma reparatória, aplicando sanções e penalidades aos infratores das normas ambientais.

Antunes (2010, p. 211) asseverou que a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, no sistema jurídico brasileiro, é matéria que goza de *status* constitucional, visto que está inserida no capítulo voltado à proteção do meio ambiente.

Quando se fala em Teoria da Responsabilidade Civil – matéria amplamente discutida nos tribunais superiores em razão de sua relevância – devem ser levados em consideração alguns pressupostos. O legislador pátrio, ao editar a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), criou, em seu art. 14, parágrafo primeiro, o regime da Responsabilidade Civil Objetiva pelos danos causados ao meio ambiente. Dessa forma, é suficiente a existência de ação lesiva, de dano e denexo causal para a atribuição do dever de reparação.

Nessa perspectiva, uma vez comprovado o dano ambiental, torna-se necessário estabelecer uma relação de causa e efeito entre o ato e o dano. Importante é trazer à baila que, muito embora seja lícita a conduta do agente, tal

fator torna-se irrelevante se, em razão dessa atividade, resultar algum dano ao meio ambiente.

O dano ambiental pode ser compreendido como sendo o prejuízo causado a todos os recursos ambientais indispensáveis à garantia de um meio ecologicamente equilibrado e pode ser tanto patrimonial como moral. É considerado um dano ambiental patrimonial quando há a obrigação de reparação a um bem ambiental lesado. Outrossim, o dano moral ambiental tem ligação com todo prejuízo que não seja econômico causado à coletividade em razão de lesão ao meio ambiente.

Como visto, na seara ambiental, a Responsabilidade Civil é Objetiva e pressupõe o dano (ou risco/ameaça de dano) e o nexo de causalidade entre o ato e o resultado. Contudo, quando se trata de danos causados ao meio ambiente, não se exige a comprovação de culpa (ou dolo) do agente causador do dano.

É importante deixar claro, no entanto, que, não obstante objetive a Responsabilidade Civil no Direito Ambiental, o nexo de causalidade sempre deverá ser demonstrado. Apesar de existirem algumas discussões na doutrina e na jurisprudência, não se pretende, no presente estudo, fazer referências acerca das Teorias do Risco Criado e do Risco Integral, até pelo fato de não ser esse o escopo da pesquisa.

O fato é que a existência de nexo causal é imprescindível para configurar a responsabilização e, por conseguinte, o dever de reparar ou indenizar, vale dizer, havendo vínculo entre o ato e o evento danoso, restará caracterizada a responsabilidade, independentemente da comprovação de dolo ou culpa.

Assim, comprovada a existência de dano ambiental e nexo de causalidade, exsurge a obrigação de reparar, a teor do que disciplina o art. 14, § 1º da Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Nesse sentido, Meirelles, asseverou que

o réu, na ação civil pública, tem responsabilidade objetiva pelos danos causados ao meio ambiente; por isso mesmo o autor não precisa demonstrar culpa ou dolo na sua conduta. Basta evidenciar o nexo de causalidade entre a ação ou omissão lesiva ao bem protegido no processo. (2003, p. 182).

E ainda:

Essa responsabilidade objetiva provém da Lei 6.938, de 31.08.1981, que ao dispor sobre a Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu expressamente que 'é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade (art. 14, § 1º). (2003, p. 182).

Nesse sentido, em existindo um dano ambiental, há, também o dever de repará-lo. A reparação é composta de dois elementos: a recuperação do bem ambiental degradado, restabelecendo seu *status quo ante* e a reparação pecuniária. Vale dizer, quando não for possível restabelecer o bem ambiental ao seu estado natural, recairá sobre o poluidor a condenação pecuniária.

Morato Leite e Patryck Ayala ensinam que

o legislador pátrio, através dos arts. 4º, VII, e 14, § 1º, ambos da Lei 6.938/81 e art. 225, § 3º, da Constituição Federal, estabeleceu ao degradador a obrigação de restaurar e/ou indenizar os prejuízos ambientais. A opção do legislador indica que, em primeiro plano, deve se tentar a restauração do bem ambiental e, quando inviável esta, partir-se para a indenização por sucedâneo ou compensação. (2011, p. 212).

Em outras palavras, é importante frisar que é da essência da responsabilidade civil a busca do retorno das coisas ao *status quo ante*, aparecendo a indenização pelo equivalente em dinheiro tão só como alternativa à impossibilidade concreta de recuperação do bem da vida atingido.

Dessa forma, incumbe a todos aqueles que exercem atividade lesiva ao meio ambiente, causando degradação ambiental, o dever de reparar o dano. E a reparação por danos ambientais é objetiva, vale dizer, independe da comprovação de culpa do agente que causa o dano, sendo suficiente a comprovação do nexo de causalidade causal. Portanto, restando comprovado o nexo entre o fato e o dano, o poluidor tem o dever de reparar os danos causados ao meio ambiente seja: (i) através de recuperação do bem ambiental degradado, restabelecendo seu *status quo ante* ou (ii) através de reparação pecuniária.

#### **4 Considerações sobre a Teoria da Coisa Julgada e a possibilidade de relativização nas lides ambientais**

A coisa julgada está prevista no texto constitucional em seu art. 5º, XXXVI: “A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Outrossim, o novo diploma processual civil, em seu art. 502, regula: “Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”.

Conforme leciona Chiovenda (1965. p. 341), a coisa julgada se consubstancia na indiscutibilidade da existência da vontade concreta da lei afirmada na sentença, dispondo o autor que se trata da afirmação indiscutível e obrigatória para os juízes de todos os processos futuros, de uma vontade concreta da lei.

Entretanto, Liebman (1984, p. 54), citado por Marin, critica a doutrina de Chiovenda asseverando que “a coisa julgada não se firma somente sobre a declaração contida na sentença, mas sobre todo o seu conteúdo”.

Em suma, valendo-se da doutrina de Marin,

pode-se inferir que a coisa julgada material pelo atributo imanente à sentença, que a condiciona e torna indiscutível seu comando declaratório, depois de operado o trânsito em julgado, com exceção da via rescisória. A coisa julgada formal, por sua vez, denota a indiscutibilidade do comando sentencial apenas no feito que a gerou, sendo possível o reaparecimento da contenda em processo distinto, como sói acontecer, por exemplo, nas hipóteses que provocam a extinção do feito sem o enfrentamento do mérito da demanda. (2015, p. 84).

Vale ressaltar, portanto, que a coisa julgada visa, precipuamente, à segurança jurídica – que é um dos pilares do Estado Democrático de Direito – e à estabilidade social através do fim do processo. Porém, nas palavras de Marin e Lunelli (2009, p. 35), “a segurança jurídica constitui-se num elemento que o racionalismo valorizou ao extremo, em prejuízo ao próprio ideal da justiça.”

E a segurança jurídica, como dispõe Canotilho (1999, p. 252), é uma necessidade do homem para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente sua vida, razão pela qual, desde cedo, se consideravam os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito.

Quando uma decisão judicial transita em julgado – pelo fato de terem se esgotado todos os meios recursais adequados ou por terem sido utilizados fora dos prazos legais – se opera a coisa julgada formal. Essa imutabilidade que se opera sobre a sentença ocorre dentro do próprio processo como um ato processual.

Dessa forma, a coisa julgada formal se constitui no fenômeno que torna a sentença imodificável no processo em que foi prolatada, em face da ausência absoluta da possibilidade de impugnação da decisão, em razão do esgotamento das vias recursais, quer pelo exercício de todos os recursos possíveis, quer pelo não exercício deles; quer, ainda, pela não apresentação de algum, bem como por eventual renúncia ou desistência de interposição.

Por outro lado, a coisa julgada material vai além, representando a inviabilidade de alteração do *decisum* não só nos mesmos autos, mas também em qualquer outro.

Quando se fala em limites subjetivos da coisa julgada, pretende-se dizer que os efeitos da decisão atingem as partes que integraram a relação processual, vale dizer, os efeitos não se estenderão a terceiros ou a estranhos ao litígio.

Com relação aos limites objetivos da coisa julgada, cuja previsão legal pode ser observada através da leitura do art. 504 do Código de Processo Civil, define-se qual será o alcance da imutabilidade e da indiscutibilidade da sentença (MARIN, 2015, p. 94), de maneira que coisa julgada opera-se apenas no mérito da sentença, quando somente serão atingidas pela imutabilidade aquelas questões apreciadas no *decisum*.

No que tange às ações coletivas destinadas à defesa de interesses transindividuais, mormente aqueles de natureza ambiental, a concepção de processo é diferente do tradicionalmente previsto no Código de Processo Civil brasileiro, em razão de algumas peculiaridades que apresentam. Portanto, a ideologia do instituto da coisa julgada ganha novos contornos.

Nesse sentido, Marin assevera que o bem ambiental goza de consideração processual diversa dos bens individuais, especialmente em face das características que apresenta, quais sejam a indivisibilidade, a ubiquidade, a indeterminabilidade de titulares e a inalienabilidade. (MARIN, 2013, p. 358).

Além disso, segundo Silveira (2013, p. 124-125), a adequada tutela do ambiente (como um bem de todos), pensada sobre novas bases, demanda uma

problematização do instituto da coisa julgada no contexto de decisões precaucionais, com participação ampla da sociedade, com soluções criativas sobre a inibição do risco ecológico intolerável e da limitação razoável dos direitos de propriedade e livre-iniciativa em face do princípio da função socioambiental da sociedade.

Pelo fato de a CF/88 assegurar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, pode-se tornar necessário, em hipóteses realmente limitadas, discutir o caso julgado quando as decisões transitadas forem prejudiciais ao meio ambiente. Vale dizer, a prevalência da coisa julgada sobre outros princípios constitucionais – como é o caso do art. 225 da nossa Constituição, poderia afetar, também, o princípio da supremacia da Constituição.

Em outras palavras, as decisões ambientais transitadas em julgado que não mais assegurem o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, poderiam, frise-se, em situações limitadas, ser desconsideradas ou relativizadas.

Ademais, em se pensando nos direitos ambientais atribuídos pelo constituinte como direitos fundamentais, podemos nos deparar com uma decisão, acobertada pelo manto da coisa julgada material, que foi suficientemente razoável àquele processo, em dado momento histórico ou com base naquela prova, ou, muitas vezes, em um processo individual. Contudo, no contexto atual, a referida decisão já transitada em julgado e, portanto, protegida pelo princípio da coisa julgada, poderia colocar em risco a qualidade de vida da coletividade na busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A instabilidade do bem ambiental, outrossim, deve ser levada em consideração, na medida em que é instável e sujeita a alterações e variações no tempo e no espaço. Tal instabilidade influencia diretamente no regime jurídico da coisa julgada, pois, por exemplo, o reconhecimento judicial de que determinada atividade não é impactante, não quer dizer que ela nunca será impactante ou nociva ao meio ambiente.

Marin (2013, 358) já referiu que “o avanço das tecnologias que banha a sociedade pós-moderna não permite que se abrigue, sobre o manto da coisa julgada, a definitividade da decisão no que toca a todos os possíveis fundamentos da demanda”.

É cediço que ao direito cabe tutelar o meio ambiente a partir do momento em que se verifica ameaça, em decorrência da degradação, aos indivíduos e à coletividade. Pois bem, a inovação tecnológica, por exemplo, pode gerar uma situação de desequilíbrio nos padrões ambientais. Ademais, a própria evolução científica, através de uma construção epistêmica, pode concluir, ao contrário de outrora, se uma determinada atividade econômica é poluente ou degradante. É possível, pelo menos em tese, que tais questões já tenham sido objeto de discussão judicial, com decisão transitada em julgado e, portanto, acobertada pela coisa julgada.

Assim, pode-se admitir, eventualmente, a rediscussão do caso julgado – muito embora isso deva acontecer somente em situações limitadas e excepcionais (em razão da própria segurança jurídica) – com a finalidade de se atingir a efetividade da tutela jurisdicional no Direito Ambiental. Vale dizer, a decisão que foi suficientemente razoável para determinada demanda judicial, pode, no contexto atual, mormente falando em interesses transindividuais, colocar em risco a qualidade de vida da coletividade na busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **5 Estudo do “Case Lagoa Azul”: a proteção do meio ambiente como fator preponderante**

Para os fins do presente trabalho foi utilizado um julgado do TRF4 – cuja repercussão é nacional e ficou conhecido como “Case Lagoa Azul”. A decisão foi assim ementada:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MEIO AMBIENTE. A nova ordem jurídica estabelecida pela Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal) não enseja, de pronto, a desconstituição do título executivo ou a inexigibilidade da obrigação nele reconhecida, sobretudo quando veiculadas normas menos protetoras ao meio ambiente. Quanto à caracterização da área como de preservação permanente (APP), a matéria já foi examinada na ação de conhecimento, descabendo nova discussão neste momento processual. Com efeito, há decisão transitada em julgado determinando a reparação dos danos causados ao meio ambiente, com a retirada de obras e alterações artificiais, já tendo sido analisados e ponderados os princípios e as circunstâncias fáticas que envolvem o caso concreto, sendo devido, nesta fase, somente o cumprimento da ordem emanada do título. No que respeita ao pedido de suspensão do processo, também não merece acolhida, devendo ser privilegiada a proteção

ambiental e assegurada a reparação do dano já determinada no julgado. Quanto à compensação ambiental, também não merece reparos a decisão de primeiro grau, sendo cabível apenas na impossibilidade de recuperação da área degradada, conforme restar apurado pelos órgãos técnicos responsáveis. (TRF4, AG 5010140-63.2017.404.0000, TERCEIRA TURMA, relator ROGÉRIO FAVRETO, juntado aos autos em 20/7/2017).

Trata-se de uma Ação Civil Pública (ACP) que teve por objeto danos ambientais decorrentes de loteamento, desmatamento e edificação em Área de Preservação Permanente (APP) – área de preservação permanente situada no reservatório da Usina Hidrelétrica Mourão I, conhecida como Loteamento Lagoa Azul.

A decisão da ACP (processo de conhecimento) determinou que deveriam ser retiradas as obras e alterações artificiais, bem como deveria ser promovida a recuperação ambiental necessária.

A executada (proprietária da área e sucumbente na Ação Civil Pública), em sede de impugnação, defendeu a relativização da coisa julgada em razão do Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), o qual entrou em vigor antes mesmo do trânsito em julgado da decisão proferida na ACP e estabeleceu novos parâmetros às APPs no entorno de reservatórios artificiais de água, destinados à geração de energia ou a abastecimento público, como ocorreu no presente caso, em que a APP na Usina Hidrelétrica Mourão I passou a ser delimitada pela distância entre o nível máximo operativo normal do reservatório e sua cota máxima *maximorum*.

Na hipótese em apreço, esses dois níveis se confundiriam, não existindo, na realidade, APP na usina em questão, perdendo o objeto o cumprimento de sentença, o qual deveria ser extinto. Subsidiariamente, a recorrente alegou que deveria ser suspenso o processo até o trânsito em julgado das demais ACPs referentes aos lotes restantes no entorno da usina citada, em nome da segurança jurídica e dos princípios da eficiência, da economicidade e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Vale registrar que o Código Florestal, vigente na época da sentença, não especificava os limites da APP ao redor das lagoas; Apenas determinava que tais áreas fossem preservadas.

O Novo Código Florestal de 2012 separa, claramente, os limites dos cursos-d'água. Com efeito, o seu art. 5º define os limites mínimos e máximos que a licença deve utilizar.

Como visto, muito embora a segurança jurídica e a coisa julgada sejam princípios constitucionais e, frise-se, um dos pilares do Estado Democrático do Direito, tem-se que não lhe foi atribuída força normativa para se sobreponem à própria Constituição, em razão de mais um princípio que goza de presunção constitucional, qual seja, o princípio da supremacia da Constituição, ou seja, nenhuma norma ou decisão judicial poderia ser contrária à nossa CF/88.

Vale dizer: se, de um lado, encontra-se a coisa julgada, alicerçada na segurança jurídica, de outro, está o meio ambiente, outro direito fundamental. Assim, ainda que a coisa julgada represente estabilidade das relações, a relativização da coisa julgada pode ser admitida quando se evidencia a necessidade de tutelar um bem maior, como é o meio ambiente.

Nesse sentido, Marin referiu que

o direito ambiental, portanto, impõe a consciência do risco de finitude e do corrompimento da herança que será legada às futuras gerações. [...] A coisa julgada, portanto, não pode vincular os fundamentos passíveis de arguição e revestir de definitividade o caráter da sentença. (2015, p. 100).

Contudo, o TRF4 entendeu que, considerando que não há fixação desse limite na licença ambiental do empreendimento, uma vez que tal exigência só se deu com o advento do Novo Código Florestal, não haveria como considerar os argumentos expostos na impugnação.

Ademais, em se tratando de matéria ambiental, deve-se considerar o princípio da proibição de retrocesso.

O desembargador-relator do recurso de agravo de instrumento, com a finalidade de evitar tautologia nas suas razões de decidir, destacou um trecho da decisão proferida pelo juízo de primeiro grau de jurisdição:

Ademais, não se pode olvidar que, em se tratando de matéria ambiental, deve-se considerar o princípio da proibição do retrocesso, ou princípio do *non cliquet*, segundo o qual a proteção ambiental deve ser progressiva, o que impede a perda da proteção ambiental conquistada. Este princípio é implícito na ordem constitucional e decorre do caráter intergeracional da tutela ambiental. (FAVRETO, 2017).

Falou-se no efetivo direito adquirido das gerações futuras e na aplicação da norma ambiental mais protetiva. Seria impossível uma nova lei retroceder para impedir a recuperação de uma área degradada.

Em outras palavras, o Novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada.

Nesse cenário, asseverou Favreto em seu voto:

Ademais, quanto à caracterização da área como de preservação permanente (APP), a matéria já foi examinada na ação de conhecimento, descabendo nova discussão neste momento processual. Com efeito, há decisão transitada em julgado determinando a reparação dos danos causados ao meio ambiente, com a retirada de obras e alterações artificiais, já tendo sido analisados e ponderados os princípios e as circunstâncias fáticas que envolvem o caso concreto, sendo devido, nesta fase, somente o cumprimento da ordem emanada do título. (2017, p. 3).

Ainda no voto, seguindo a mesma linha de fundamentação, asseverou-se que normas ambientais que compõem o regime jurídico anterior e sejam mais protetivas, trazem, em seu âmago, efeitos prospectivos, a obstar normatização ambiental superveniente que se consubstancie em proteção em menor escala.

Apesar de não pretender, nesta decisão, adentrar a essa questão, uma vez que não é o objeto de discussão, há que se considerar que eventual norma ambiental que eventualmente diminuísse proteção já concedida a determinada área de preservação, seria, por si só, discutível. A norma que tutela os direitos ambientais constituem-se [sic], portanto, em efetivo direito adquirido das gerações futuras que deve ser respeitado. Incabível o retrocesso nos avanços socioambientais. (2017, p. 4).

Ficou claro, no julgado, o entendimento segundo o qual prepondera-se, sempre, a norma ambiental mais protetiva. Nesse viés, resta impossível que uma nova lei venha a retroceder para impedir a recuperação de uma área degradada, o que reforça, ainda mais, a necessidade de aplicação efetiva da norma contida na sentença transitada em julgado e, portanto, acobertada pelo manto da coisa julgada material.

No mesmo sentido, é o entendimento do STJ, conforme se depreende da ementa do julgado, a seguir colacionado:

PROCESSO CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE POR DANOS AMBIENTAIS. MATA CILIAR AO REDOR DO RESERVATÓRIO HIDRELÉTRICO DE SALTO SANTIAGO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DANOS AMBIENTAIS. REFLORESTAMENTO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. JULGAMENTO EXTRA PETITA. INEXISTÊNCIA. ART. 6º, §§ 2º E 3º, DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. NÃO VIOLAÇÃO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. IRRETROATIVIDADE. PRECEDENTES. [...] 5. O novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da 'incumbência' do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I). Precedentes. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1434797/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/5/2016, DJe 7/6/2016).

Outro ponto levantado no julgado e que merece consideração é com relação à compensação por danos ambientais. Isso porque tem sido reconhecida pela jurisprudência a possibilidade de compensação da área nos casos em que se torna impossível sua recuperação.

Contudo, a compensação não é medida que substitui a recuperação, mas a complementa, caso não seja possível a recuperação total do meio ambiente degradado. Nesse norte, o dano ambiental deve ser atacado de três maneiras: (i) pela recuperação do local; (ii) com medidas compensatórias quando não é possível a recuperação do local; (iii) com o pagamento de indenização caso não seja possível nenhuma das duas opções anteriores.

Conforme se depreende do julgado, a compensação ambiental seria possível, ainda que não estivesse expressa na sentença, desde que fosse constatada – posteriormente – a impossibilidade inequívoca da recuperação do meio ambiente degradado e apenas como uma complementação dessa recuperação e nunca em substituição a ela. Ou seja, em se tratando de medida mais protetora do meio ambiente, a coisa julgada não faria jus ao *status* de imutabilidade outrora ventilado na decisão.

Tem-se que os operadores do Direito – mormente aqueles que detêm a prerrogativa de proferir decisões judiciais – devem observar as limitações da natureza, especialmente considerando que as condições ambientais já estão sobremaneira prejudicadas pelo padrão atual de desenvolvimento.

É necessária, ante a crise ambiental que se vive atualmente, a implementação de nova racionalidade: a ambiental.

Nesse contexto, Leff aponta à necessidade de desenvolvimento de uma racionalidade ambiental, que seria uma nova modalidade de racionalidade social. Em tal racionalidade devem ser incorporados novos princípios e valores que impedem que suas estratégias possam ser avaliadas em termos do modelo de racionalidade gerado pelo capitalismo.

A proposta do ambientalista mexicano não desconsidera a necessidade de estabelecimento de metas e fins, contudo, preconiza a aderência a valores e conceitos como desenvolvimento ecologicamente sustentável e qualidade de vida. (LEFF, 2006, p. 129).

Diante desse contexto, surge a necessidade de o Poder Judiciário adotar uma racionalidade mais cautelosa quando o bem a ser tutelado é o meio ambiente, o que aconteceu no caso em apreço.

Sarlet e Fensterseifer (2011, p. 91-92) sustentam que, no ordenamento jurídico pátrio, há o reconhecimento “da dupla funcionalidade da proteção ambiental”, a qual toma a forma simultaneamente de um objetivo e tarefa estatal e de um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade, implicando todo um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico.

Trata-se, pois, de relevante decisão para mitigar danos ao meio ambiente, na medida em que o entendimento adotado pelo Tribunal Regional – e que pode servir como marco às próximas decisões em casos análogos – é no sentido de não permitir a relativização da coisa julgada quando a decisão a ser atacada é mais protetora do meio ambiente e preponderante com relação aos interesses econômicos de determinada instituição.

Vale dizer, o Tribunal, no caso ora analisado, decidiu primar por questões ambientais, as quais se sobressaíram com relação aos aspectos econômicos.

A coisa julgada não pode servir de óbice à efetiva proteção do meio ambiente. Conforme Lunelli (2012, p. 148), “se o mundo contemporâneo compreende o bem ambiental como um dos pilares da sobrevivência da espécie, então justifica-se a adoção de instrumentos processuais que possam garantir plenamente a proteção desse bem.

## 6 Considerações finais

As condições ambientais já estão deveras prejudicadas pelo padrão atual de desenvolvimento e, com a finalidade de se realizar a correta gestão dos riscos ambientais e no intuito de atingirmos um reequilíbrio entre desenvolvimento e preservação ambiental, estão sendo desenvolvidos mecanismos e ferramentas para operacionalização das medidas.

Sem dúvida alguma, o Direito Ambiental é uma dessas ferramentas, seja atuando de maneira preventiva, a fim de evitar que os danos aconteçam, seja de forma reparatória, aplicando sanções e penalidades aos infratores das normas ambientais.

Constatou-se que o bem socioambiental goza de duas características: a primeira, de cunho particular, refere-se ao bem materialmente considerado, e a segunda, de natureza difusa, no que concerne à sua representatividade em relação à presente e às futuras gerações, a finalidade socioambiental da propriedade é atendida quando se cumpre o tripé econômico, social e ambiental.

Outrossim, discorreu-se que a reparação por danos ambientais é objetiva, vale dizer, independe da comprovação de culpa do agente que causa o dano, sendo suficiente a comprovação do nexo de causalidade causal. Portanto, restando comprovado o nexo entre o fato e o dano, o poluidor tem o dever de reparar os danos causados ao meio ambiente, seja (i) através da recuperação do bem ambiental degradado, ou seja restabelecendo seu *status quo ante*, seja (ii) através de reparação pecuniária.

Ainda, com relação à possibilidade de rediscussão do caso julgado, entende-se que se pode admitir, eventualmente, muito embora isso deva acontecer somente em situações limitadas e excepcionais, quando se constata que determinada decisão que foi suficientemente razoável em dada demanda judicial poderia, no contexto atual, colocar em risco a qualidade de vida da coletividade na busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nota-se que, realizada a análise do julgado que foi objeto do presente estudo, não se permite a relativização da coisa julgada quando a decisão a ser atacada é mais protetora do meio ambiente e preponderante sobre interesses econômicos.

Trata-se, pois, de relevante decisão para mitigar os danos ao meio ambiente, na medida em que o tribunal, no caso ora analisado, decidiu primar por questões ambientais, que sobressaíram com relação aos aspectos econômicos.

## Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BENJAMIN, Antônio Herman de V. *Reflexões sobre a hipertrofia do direito da propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente*. Congresso Internacional de Direito Ambiental – 5 Anos após a ECO-92 – Anais, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade Civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 9, 1998.

BRASIL. Código Civil. 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2018.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2018.

BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial 1434797/PR, 2ª Turma, Ministro Humberto Martins, 2016.

BRASIL. TRF. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento 5010140-63.2017.404.0000, 3ª Turma, Relator Rogerio Favreto, 2017.

BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). *A efetiva função da propriedade: a socioambiental*. Função socioambiental da propriedade. Caxias do Sul, RS: Educus, 2016. Disponível em: <<https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-funcao-socio.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, 1965.

LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araujo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial – teoria e prática*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2011.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: RT, 2011.

LIEBMAN, Enrico Túlio. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. Apud MARIN, Jeferson Dytz. *Relativização da coisa julgada e inefetividade da jurisdição: de acordo com a Lei 13.105, de 16.03.2015 – novo Código de Processo Civil*. Curitiba: Juruá, 2015.

LUNELLI, Carlos Alberto. *Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção do bem ambiental: a contribuição do contempt of court*. In: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson Dytz (Org.). *Estado, meio ambiente e jurisdição*. Caxias do Sul: Educ, 2012. p. 20-30.

MARIN, Jeferson Dytz. O efeito erga omnes da coisa julgada e a tutela ambiental. In: MARIN, Jeferson Dytz (Coord.). *Jurisdição e processo*. Curitiba, Juruá, 2013. v. 4.

\_\_\_\_\_. *Relativização da coisa julgada e inefetividade da jurisdição: de acordo com a Lei 13.105, de 16.03.2015, Novo Código De Processo Civil*. Curitiba: Juruá, 2015.

\_\_\_\_\_. O paradigma racionalista: lógica, certeza e o Direito Processual. In: MARIN, Jeferson Dytz (Coord.). *Jurisdição e processo*. Curitiba: Juruá, 2009. v. 3.

MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e o Controle Incidental de Normas do Direito brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2014.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Petrópolis, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente*. São Paulo: RT, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. A tutela do bem ambiental nos processos coletivos e em suas propostas de codificação: breves considerações acerca da coisa julgada. In: MARIN, Jeferson Dytz (Coord.). *Jurisdição e processo*. Curitiba: Juruá, 2013. v. 4.

## Princípio da reparação integral e a indenização por danos extrapatrimoniais coletivos

*Integral repair principle and the indemnity for collective extrapatrimonial damages*

Carem Santos Paesi\*

**Resumo:** O presente estudo aborda a evolução da responsabilidade civil e sua fragmentação na Responsabilidade Civil Ambiental. A especialização do instituto, voltada à seara ambiental objetiva promover a maximização da proteção jurídica do patrimônio ambiental, bem jurídico autônomo e difuso. Elabora-se um estudo quanto à aplicação do princípio da reparação integral ambiental. Analisa-se a necessidade do reconhecimento da reparação pelos Danos Extrapatrimoniais Coletivos, bem como os instrumentos jurídicos destinados a garantir a tutela ambiental e a proteção do meio ambiente. O método utilizado é o analítico-dedutivo e fenomenológico. A pesquisa permite concluir que, além dos instrumentos jurídicos destinados a tutelar o meio ambiente, é necessária a opção política protetiva por parte dos três poderes, cada qual na sua esfera de atuação, aplicando o sistema de freios e contrapesos, a fim de maximizar a proteção integral.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil Ambiental. Princípio da reparação integral. Danos ambientais extrapatrimoniais coletivos.

**Abstract:** This article discusses the evolution of civil liability and its fragmentation in environmental civil liability. The specialization of the institute focused at the environmental field, has as a goal to promote the maximization of the legal protection of the environmental, diffuse and autonomous patrimony. The study discusses the application of the principle of integral environmental repair. The research analyses the need for recognition of reparation for moral collective damages, as well as legal instruments aimed at guaranteeing environmental protection. The methods used are, the analytic deductive and phenomenological. The research allows to conclude that, in addition to the legal instruments destined to protect the environment, it is necessary the option of protecting the three Powers, each in its sphere of action, applying the system of checks and balances, in order to maximize the protection.

**Keywords:** Environmental Liability. Integral repair principle. Collective moral environmental damages.

### 1 Introdução

Os danos ao meio ambiente, desde a Revolução Industrial, no século XIX, tem ocasionado efeitos perversos. A crescente poluição atmosférica decorrente

---

\* Mestranda em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela Universidade de Caxias do Sul. Membro do grupo de pesquisa "Alfajus". Orientador: Prof. Dr. Jeferson Dytz Marin. *E-mail:* carem.paesi@gmail.com

da industrialização e urbanização, a destruição de florestas, a degradação do solo em virtude das atividades de mineração e exploração madeireira, a inundação de extensas áreas para construção de usinas hidrelétricas e o derramamento de produtos químicos no mar são apenas alguns exemplos de danos ambientais geradores de destruição do patrimônio ecológico, bem jurídico autônomo de titularidade transindividual. Todos os exemplos citados são também de danos ao patrimônio individual dos proprietários ou possuidores de áreas degradadas pelos danos ambientais. Pode-se falar, ainda, no aspecto moral ou extrapatrimonial dos danos causados ao meio ambiente. Todo dano ambiental traz consigo uma carga de desrespeito aos direitos fundamentais das pessoas direta ou indiretamente atingidas.

A preocupação com o meio ambiente tornou-se inevitável e crescente. O processo civil, antes destinado a tutelar interesses individuais e demandas de caráter privado, necessitou adequar-se, a fim de atender aos chamados direitos transindividuais, direitos de terceira-geração.

Em face da necessidade de atender a esses direitos, a tutela do meio ambiente passou por grande evolução a partir da legislação que introduziu, no ordenamento jurídico brasileiro, o microsistema processual-coletivo.

Todas as fases do processo jurisdicional coletivo, no entanto, dependem do instituto da Responsabilidade Civil e, em especial, da Responsabilidade Civil Ambiental.

O presente artigo tem por objetivo realizar uma abordagem teórica da Responsabilidade Civil Ambiental, do princípio da reparação integral e do dano moral extrapatrimonial coletivo através de uma pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa, utilizando os métodos hermenêutico e fenomenológico.

Em um primeiro momento, elabora-se uma abordagem da Responsabilidade Civil e da sua fragmentação no instituto da Responsabilidade Civil Ambiental. Aborda-se a questão da indenização que deve ser proporcional à extensão do dano.<sup>1</sup> Em seguida, trabalha-se com o princípio da reparação integral e dos danos extrapatrimoniais coletivos, finalizando o estudo com uma

---

<sup>1</sup> Art. 944/CCB: A indenização mede-se pela extensão do dano. Parágrafo Único: Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização.

breve abordagem do instrumento processual adequado à tutela jurídica do meio ambiente como direito difuso.

## 2 A Responsabilidade Civil Ambiental

O instituto da Responsabilidade Civil é um instrumento de intervenção do Direito na vida em comunidade. O tradicional instituto da Responsabilidade Civil Objetiva à reparação dos danos, impõe ao responsável pelo ato danoso a obrigação de fazer (recuperar área degradada, por exemplo), a obrigação de não fazer (deixar de lançar poluentes no meio ambiente, por exemplo) e a indenização pelos prejuízos sofridos pelas vítimas em vista do fato gerador do dano.

Importante é registrar que o Superior tribunal de Justiça (STJ) (2015, p. 1) admite a condenação cumulativa das obrigações de fazer, não fazer e de indenizar, a fim de alcançar a reparação ambiental integral. Em regra, a Responsabilidade Civil tradicional não objetiva a prevenção de riscos, visa, sim, evitar uma situação de injustiça e enriquecimento ilícito.

Sourdat (1911, p. 1), ao definir a Responsabilidade Civil leciona:

A responsabilidade civil consiste em reparar, por meio de uma compensação pecuniária, o dano causado aos indivíduos. Esta reparação, compreende-se, mais ou menos completa, conforme ela seja mais ou menos análoga com o prejuízo causado e a natureza da infração.<sup>2</sup>

O instituto da Responsabilidade Civil é de origem remota e passou por diversas fases evolutivas, a fim de atender aos anseios sociais.

A fragmentação dessa responsabilidade tradicional, em uma responsabilidade civil especializada na seara ambiental é fruto de evolução no ordenamento jurídico.

A Responsabilidade Civil Ambiental agrega características próprias destinadas à proteção do bem ambiental, traz princípios capazes de se moldar ao bem jurídico-ambiental e promover, de maneira mais efetiva a Responsabilização Civil Ambiental.

---

<sup>2</sup> Tradução livre: *La responsabilité civile consiste à réparer, au moyen d'une indemnité pécuniaire, le dommage que l'on a causé aux individus. Cette réparation, on le comprend, est plus ou moins complète, suivant qu'elle est plus ou moins analogue avec le préjudice causé et la nature du délit.*

Esse instituto, no ordenamento jurídico brasileiro, integra um verdadeiro microsistema próprio, composto por diversos instrumentos legislativos, aptos a responsabilizar o poluidor e o degradador do bem ambiental. Pode-se arrolar o art. 225 § 3º da Constituição Federal de 1998 (CF/88), o art. 927 do Código Civil de 2002 e seu parágrafo único; o art. 14, § 1º da Lei 6.938/1981, além de leis específicas às quais se fará breve menção.

Fazendo-se um breve histórico da evolução da legislação sobre a Responsabilidade Civil no ordenamento jurídico brasileiro, cita-se a Lei 6.453/1977, que regula tal responsabilidade por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados a atividades nucleares. A referida norma consagrou a Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva, quando, no seu art. 4º, dispôs que essa responsabilidade pela reparação de dano nuclear, causado por acidente nuclear, é exclusiva do operador da instalação nuclear, independentemente da existência de culpa.

Em 1981, com a edição da Lei 6.938/1981, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a tutela ambiental conta com grande avanço. De acordo com o art. 14 § 1º da referida lei, é objetiva a responsabilidade civil por danos causados pela degradação da qualidade ambiental. O diploma legislativo dispõe que 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.

A CF/88, no art. 225, § 3º, assegura a reparação pelos danos causados ao meio ambiente, independentemente das sanções penais e administrativas ao dispor que as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, sejam eles pessoas físicas, sejam eles pessoas jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. A partir da CF/88, o direito à pretensão de responsabilização por danos ambientais goza de *status* constitucional.

A Lei 9.605/1998 também significou grande avanço na tutela ambiental, pois previu a responsabilização penal da pessoa jurídica pela prática de crimes ambientais, bem como a responsabilidade administrativa.

Deve-se ressaltar que a jurisprudência também avança no que diz respeito à reparação por danos ambientais com a crescente adequação do direito às necessidades sociais, reconhecendo, de acordo com o previsto na CF/88, a

obrigatoriedade de responsabilização por danos morais ambientais, que pode ser cumulada com a indenização por danos materiais.

Pode-se observar uma evolução do ordenamento jurídico pátrio, igualmente, na medida em que se reconhece o direito à indenização por dano moral ou extrapatrimonial ambiental coletivo.

As palavras de Sarlet e Fensterseifer assim atestam:

A título de exemplo, no tocante ao dano moral ambiental (extrapatrimonial), doutrina e jurisprudência têm convergido substancialmente no sentido de que tal dano abarca as lesões de natureza social e moral coletiva, ou seja, o dano consiste no impacto negativo ao bem-estar da coletividade decorrente da degradação ecológica. (2014, p. 83).

A Responsabilidade Civil Ambiental encontra fundamento de validade também no art. 927 do Código Civil que assim dispõe:

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, riscos para os direitos de outrem.

A partir do Código Civil de 2002, Lei 10.406/2002, permanece em vigor a regra do sistema de responsabilização civil fundado na culpa, conforme reza o art. 186<sup>3</sup> daquele dispositivo. Incorpora-se, porém, ao ordenamento civilista, além da responsabilidade subjetiva, o sistema de responsabilidade objetiva, que abstrai o aspecto subjetivo da conduta do agente. Segundo a Responsabilidade Civil Objetiva, não é necessária a comprovação da culpa, sendo suficiente a prova do dano e do nexo de causalidade para que se configure o dever de reparar.

A Responsabilidade Civil Objetiva é expressa na primeira parte do parágrafo único do art. 927<sup>4</sup> do Código Civil. Já a segunda parte do referido

---

<sup>3</sup> Art.186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

<sup>4</sup> 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 aos direitos de outrem.

dispositivo trata da responsabilização civil fundada na Teoria do Risco Integral, “quando a atividade desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

Em 2010, a Lei 12.305/2010 consagrou a responsabilidade pós-consumo do produtor, ou seja, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos colocados no mercado.

A CF/88, consagrando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, impõe uma linha de ação à toda a sociedade, de maneira que o padrão de comportamento exigido de cada um dos três poderes e de todo o corpo social do Estado brasileiro deve se pautar pelo sentimento de ampla proteção ao meio ambiente em todas as suas atividades. Esse sentimento de ampla proteção pode ser buscado na medida em que se consiga garantir a aplicação dos princípios da prevenção e da precaução, do poluidor-pagador e da reparação integral.

### **3 Princípio da reparação integral e a responsabilização por danos extrapatrimoniais coletivos**

De acordo com o princípio da reparação integral, os danos que atinjam o meio ambiente; que atinjam os indivíduos, na condição de proprietários, possuidores ou detentores de bens ambientais e que, por fim, atinjam a coletividade, como titular do direito fundamental à sadia qualidade de vida, devem ser integralmente reparados. Em virtude do princípio da reparação integral, a reparação ao meio ambiente deve incluir os danos ambientais patrimoniais e os danos ambientais extrapatrimoniais<sup>5</sup> nas suas esferas individual e coletiva. Pode-se afirmar que a ausência de reparação integral dos danos ao meio ambiente gera, em toda a sociedade, uma sensação de impunidade, uma sensação de injustiça social.

O princípio da reparação integral forma um tripé, juntamente com os princípios da prevenção e da precaução e o princípio do poluidor-pagador, base da Teoria da Responsabilidade Civil por danos ambientais. A reparação integral por danos provocados ao meio ambiente visa a, com relação à esfera material da

---

<sup>5</sup> Denominados também danos morais. Optou-se por utilizar a expressão *danos extrapatrimoniais* por considerá-la mais abrangente.

reparação do bem ecológico, obter o retorno ao *status quo ante*. Sabe-se, no entanto, que, em matéria de reparação de danos ambientais, existem muitas dificuldades técnicas. Pretender recuperar ecossistemas inteiramente degradados, devolver à natureza espécies exterminadas, recuperar o solo e o subsolo destruído por atividades mineradoras, ou áreas alagadas por usinas hidrelétricas, descontaminar regiões atingidas por acidentes nucleares é utópico. É utópico também acreditar que se possa reparar danos que provoquem a disseminação total de espécies, em detrimento do planeta Terra e das futuras gerações, que serão privadas do convívio e do conhecimento das mais variadas manifestações da natureza, como a flora e a fauna, as montanhas, as rochas, os rios e as cachoeiras.

A par dessa constatação, e considerando a evolução do instituto jurídico de Responsabilização Civil, até sua fragmentação, traduzida na Responsabilidade Civil Ambiental, deve-se voltar à necessidade do atingimento do nível máximo de reparação do meio ambiente, ao que se denomina princípio da reparação integral.

Segundo Mirra,

a responsabilidade civil ambiental resulta de um sistema próprio e autônomo no contexto da responsabilidade civil, com regras especiais, em detrimento das normas gerais do Código Civil. A responsabilidade civil ambiental está sujeita a um regime jurídico específico, instituído a partir de normas da Constituição Federal e da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, configurando um “microssistema” dentro do sistema geral da Responsabilidade Civil, com regras próprias e especiais sobre o assunto. (2003, p. 74-75).

Pode-se afirmar, portanto, que o instituto da Responsabilidade Civil Ambiental serve de fundamento à efetividade do princípio da reparação integral.

De acordo com Benjamin,

vigora em nosso sistema jurídico o *princípio da reparação integral* ou *in integrum* do dano ambiental, irmão siamês do *princípio do poluidor-pagador*, a determinar a responsabilização por todos os efeitos decorrentes da conduta lesiva, incluindo, entre outros aspectos, o prejuízo suportado pela sociedade, até que haja completa e absoluta recuperação *in natura* do bem lesado. (2013, p. 74-75).

Através da aplicação do princípio da reparação integral, deve-se buscar a responsabilização ambiental no sentido de garantir que os responsáveis pelo dano ambiental restitua o meio ambiente o mais próximo possível do *status quo ante*. Tendo em vista a dificuldade, em determinados casos de recomposição de *habitats* e ecossistemas totalmente destruídos, Mirra (2003, p. 314, apud Milaré, 2014, p. 434) refere-se à exigência de que o autor do dano restaure o meio ambiente e o devolva à sociedade em “uma situação, na medida do possível equivalente à de que seriam beneficiários se o dano não tivesse sido causado”.

No entendimento de Mirra (2003, p. 315), a reparação integral inclui

Os efeitos ecológicos e ambientais da agressão inicial a um bem ambiental corpóreo que estiverem no mesmo encadeamento causal, por exemplo, a destruição de espécimes, *habitats*, e ecossistemas inter-relacionados com o meio afetado; os denominados danos interinos, vale dizer, as perdas de qualidade ambiental havidas no interregno entre a ocorrência do prejuízo e a efetiva recomposição do meio degradado; os danos futuros que se apresentarem como certos, os danos irreversíveis à qualidade ambiental e os danos morais coletivos resultantes da agressão a determinado bem ambiental. Portanto, qualquer disposição legislativa, acordo ou decisão judicial preordenados a limitar a plena reparabilidade do dano são ilegítimos, não só por acolitarem a impunidade, mas, e principalmente, por representarem inequívoca autorização indébita para a apropriação de bem que a todos pertence. (Apud MILARÉ, 2014, p. 435).

Em tal ótica, a falência ou a eventual falta de capacidade patrimonial, econômica e financeira do agente causador do dano não deve servir de justificativa para que se afaste a aplicação do princípio da reparação integral.

De acordo com Leite e Ayala,

a integralidade do dano ambiental pode implicar reparação superior à capacidade financeira do degradador. Todavia, a eventual aniquilação da capacidade econômica do agente não contradiz o princípio da reparação integral, pois este assumiu o risco de sua atividade e todos os ônus inerentes a esta. (2015, p. 235).

Seria necessária, portanto, de acordo com Milaré (2014, p. 435), a exemplo de iniciativas adotadas no âmbito do Direito Internacional, uma análise profunda “sobre a conveniência da *instituição de seguros* de responsabilidade civil ou

fundos de compensação alimentados pelos poluidores para assegurar o pagamento do *quantum* necessário à reparação”.

Discordando da efetividade da instituição de seguros ambientais, Leite e Ayala (2015, p. 235) acreditam que o seguro de responsabilização “é um mecanismo de restrição à reparabilidade integral do dano ambiental e cederá espaço a uma série de condicionamentos para compensação do meio ambiente, impostos pelas instituições seguradoras”.

Acredita-se que o seguro ambiental, por si só, não rompe a problemática da ineficácia das sanções ambientais; no entanto, aliada à exigência de atitudes preventivas e à fiscalização efetiva por parte do Estado e da sociedade, podem contribuir para agilizar a reparação de danos em situação de desastres ambientais.

Além da criação de seguros ambientais, existem alternativas interessantes, no âmbito do Direito Internacional, tais como a criação de fundos de compensação e garantias financeiras.

Os fundos de compensação seriam instituições que têm o objetivo de arrecadar e gerir valores pagos por agentes poluidores. Através do pagamento de quotas-partes ao referido fundo, haveria a responsabilidade de promover a agilização e facilitação do pagamento de indenizações aos prejudicados por danos ambientais, bem como restaurar o meio ambiente. Os ramos de atividade mais suscetíveis à geração de danos pagariam quotas de valores que seriam utilizadas, no futuro, à reparação desses danos.

Os referidos fundos de compensação seriam autônomos, não se confundindo com o fundo judicial para a recuperação dos bens lesados, previsto no art. 13 da Lei 7.347/1985.

A grande preocupação referente aos fundos é que, em relação aos grandes poluidores, os fundos funcionariam como verdadeiras provisões para pagamento de eventual indenização, o que acarretaria a despreocupação acerca de medidas preventivas; assim, o comportamento do poluidor se tornaria menos responsável e precaucional.

Leite e Ayala (2015, p. 237) apontam como desvantagens em relação ao fundo de compensação os custos burocráticos de funcionamento, as dificuldades em estipular as devidas contribuições pelos diferentes agentes poluidores e referem que “os agentes degradadores, ao exercerem suas atividades, estarão

certos da isenção de suas responsabilidades em razão dos fundos”. Uma alternativa para tal problema, sugerida pela Declaração de Limoges, seria a outorga do direito de regresso ao fundo, contra o poluidor.

Um importante aspecto com relação ao princípio da reparação integral é a responsabilização pelos danos extrapatrimoniais coletivos, tema ainda em construção, principalmente na jurisprudência, que vem caminhando no sentido de dar proteção à sociedade e às comunidades atingidas principalmente por desastres ambientais.

Nas palavras de Steigleder,

A partir do momento em que se busca a fundamentação para a responsabilidade civil na Constituição Federal, alargam-se ainda mais as suas funções, voltando-se o instituto, teleologicamente, à consecução dos valores protegidos na Constituição, tais como o bem social e a dignidade da pessoa humana – não apenas do lesado individual – mas do gênero humano. Assim, o conteúdo da função social da responsabilidade civil, voltada para a proteção do meio ambiente, vincula-se aos princípios da responsabilidade social e da solidariedade social, concebidos a partir da superação do individualismo no âmbito das relações econômicas. (2017, p. 158).

A reparação por danos extrapatrimoniais coletivos visa a reparar os danos que abalam determinado grupo, uma determinada comunidade, e, por vezes Municípios inteiros, afetados em seu aspecto imaterial e em sua autoestima em virtude dos danos ambientais.

Trata-se de danos coletivos que vão além da esfera patrimonial dos membros de uma coletividade. Atingem a dignidade humana da comunidade. É exemplo vivo de danos extrapatrimoniais coletivos, que ainda pulsa em toda a sociedade brasileira, a poluição do rio Doce, no Município de Mariana – MG, no distrito de Bento Rodrigues, em virtude do rompimento da barragem de rejeitos de extração e processamento de minérios de ferro, denominada Barragem de Fundão. O referido desastre ambiental provocou uma enxurrada de lama que devastou totalmente o distrito. O resultado causou a inviabilidade pesqueira de toda uma comunidade, privando as famílias de trabalho e renda. O deslocamento das famílias de suas casas, destruição de escola, extinção de ecossistemas, morte de animais de estimação, de gado e vegetação. Não restou nada. É notória a ocorrência de dano extrapatrimonial coletivo de toda essa

comunidade, traduzida na perda de familiares, impossibilidade de exercício do trabalho, perda de identidade, deslocamento de moradias.

Ayala e Leite (2015, p. 275), ao argumentar a necessidade de reconhecimento da possibilidade de indenização pelos danos extrapatrimoniais coletivos afirmam que “não seria justo supor que uma lesão à honra de determinado grupo fique sem reparação, ao passo que, se a honra de cada um dos indivíduos deste grupo for afetada isoladamente, os danos serão passíveis de indenização”.

A jurisprudência tem evoluído no que diz respeito ao reconhecimento do direito à indenização por danos extrapatrimoniais coletivos ambientais. O STJ tem reconhecido a tese da possibilidade de indenização por danos extrapatrimoniais coletivos.

No julgamento do Recurso Especial 1.367.923/RJ,<sup>6</sup> da relatoria do Ministro Humberto Martins, foi reconhecido o direito à indenização pelos danos extrapatrimoniais coletivos, consagrando o princípio *in dubio pro natura*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **DANO AMBIENTAL. CONDENAÇÃO A DANO EXTRAPATRIMONIAL OU DANO MORAL COLETIVO.** POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA. 1. Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso. 2. A Segunda Turma recentemente pronunciou-se no sentido de que, ainda que de forma reflexa, a degradação ao meio ambiente dá ensejo ao dano moral coletivo. 3. Haveria *contra sensu* jurídico na admissão de ressarcimento por lesão a dano moral individual sem que se pudesse dar à coletividade o mesmo tratamento, afinal, se a honra de cada um dos indivíduos deste mesmo grupo é afetada, os danos são passíveis de indenização. 4. As normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam, ou seja, necessária a interpretação e a integração de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*. Recurso especial improvido. (Grifei).

Bahia (2012, p. 63) afirma que, enquanto são lesões a um bem de natureza difusa, imaterial e incorpórea, os danos ambientais escapam das molduras tradicionais, exigindo uma disciplina própria.

Segundo Melo,

---

<sup>6</sup> Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 15 jan. 2018.

observa-se que esse cenário de crise ecológica está relacionado com a crise do próprio Direito. Percebem-se os limites do Direito em “cumprir as promessas da modernidade e, com isso, evidencia-se a necessidade de deslocamento do centro de atenções do Poder Legislativo para o Poder Judiciário, uma vez que o Poder Executivo tem se demonstrado incapaz de executar suas políticas públicas ambientais. (2012, p. 248).

Assim, no momento em que o Poder Executivo não implementa meios eficazes de proteção ao meio ambiente, resta ao Poder Judiciário a tarefa de, através do arcabouço legislativo posto à disposição da sociedade, buscar os meios de reparação de danos causados, por vezes por empresas de titularidade ou participação do próprio Estado.

A tutela coletiva do meio ambiente, em especial os direitos difusos, é exercida através de Ação Civil Pública, disciplinada pela Lei 7.347/1985, instrumento processual destinado a impedir, reprimir ou reparar danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A CF/88, por sua vez, ampliou o âmbito de atuação da Ação Civil Pública, tutelando “a proteção do patrimônio público e social” e “de outros interesses difusos e coletivos”.<sup>7</sup> O Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/1990, ampliou o âmbito de abrangência da Lei 7.347/1985, acrescentando ao art. 1º da LACP, o inciso IV, segundo o qual qualquer direito difuso ou coletivo passa a ser tutelado pela referida lei.

#### **4 Conclusão**

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos. Trata-se de determinação constitucional. A garantia de efetividade desse direito depende da aplicação dos princípios ambientais. Os princípios, assim como as regras são normas jurídicas que tem por fim viabilizar a Justiça.

Os princípios da prevenção e da precaução, juntamente com o princípio do poluidor-pagador, formam uma base sólida para o desenvolvimento da Responsabilidade Civil Ambiental. Trata-se de uma responsabilidade civil,

---

<sup>7</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. [...]

independentemente das esferas criminal e administrativa, que buscam a reparação integral do meio ambiente.

O dano ambiental é multifacetário, e, assim, deve ser também a responsabilização por danos ambientais abrangentes, globais e integrais. Deve buscar a reparação *in integrum*, reparação essa que pode ser uma obrigação de fazer, uma obrigação de não fazer ou, quando ambas não se mostrarem suficientes e efetivas, uma indenização a ser paga pelo agente causador do dano, a fim de reparar todos os custos sociais e econômicos provocados pelo dano.

A reparação integral abrange a reparação por danos patrimoniais (individuais e coletivos) e abrange também a reparação por danos extrapatrimoniais individuais e coletivos.

Apesar de o ordenamento jurídico brasileiro contar com um sistema normativo moderno, rico e sofisticado quando cotejado com o Direito Comparado, destinado a atender aos conflitos coletivos, ainda assim não se verifica a reparação integral do dano ambiental, no que tange à esfera moral ou extrapatrimonial, especialmente quando se trata de danos sofridos por uma coletividade de pessoas atingida pelo dano ambiental.

O dano ao meio ambiente pode ser visto sob diversos pontos de vista, e todos esses espectros devem ser reparados. Os danos ambientais de grande proporção, tais como desastres ambientais, além de causar perdas irreversíveis ao direito difuso do meio ambiente ecologicamente equilibrado, também provocam prejuízos extrapatrimoniais, de difícil reparação, que atingem a esfera íntima de determinados grupos de pessoas, tais como as comunidades diretamente ligadas ao meio ambiente degradado.

No âmbito do Direito Ambiental, vigora o sistema de responsabilidade civil objetiva, sendo plenamente viável a aplicação de indenização por danos extrapatrimoniais coletivos, sofridos pelas sociedades de massa afetadas pela degradação ambiental, sendo que a indenização pode ser cumulada com obrigações de fazer e não fazer.

Ainda que se considere a evolução alcançada pelo instituto da Responsabilidade Civil Ambiental, seja no aspecto legislativo, seja no doutrinário, seja no jurisprudencial, muito há a ser alcançado. A efetividade da tutela ambiental exige a ampliação do sistema de proteção ambiental, pela via do fortalecimento e da integração dos três poderes através do sistema de freios e

contrapesos, sendo que cada um exerce sua função principal e fiscaliza a atuação dos outros poderes da República.

É urgente que o Estado invista na prática de ações administrativas, legislativas e processuais capazes de inibir ações e omissões nocivas ao meio ambiente.

## Referências

BAHIA, Carolina Medeiros. Dano ambiental e nexos de causalidade na sociedade de risco. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.); FERREIRA, Helene Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti (Org.). *Dano ambiental na sociedade de risco*. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. Tese 1: Admite-se a condenação simultânea e cumulativa das obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar na reparação integral do meio ambiente. *Informativo Jurisprudência em teses, Direito Ambiental*, n. 30, Brasília, 18 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Recurso Especial 1.367.923/RJ, 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, Rel. Min. Humberto Martins, Brasília, 27 de agosto de 2013. Publicado em 6 set. 2013.

CAMPOS, Rogério et al. (Coord.). *Novo Código de Processo Civil comentado na prática da Fazenda Nacional*. São Paulo: RT, 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 7. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2015.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. Responsabilidade Civil e dano ao meio ambiente: novos rumos. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). *Direito Ambiental: responsabilidade civil em matéria ambiental*. São Paulo: RT, 2011. v. 5. (Coleção Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental).

MELO, Melissa Ely. Restauração ambiental: do processo histórico de proteção legal aos desafios contemporâneos. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.); FERREIRA, Helene Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti (Org.). *Dano ambiental na sociedade de risco*. São Paulo: Saraiva: 2012. p. 247-270.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 9. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014.

MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação Civil Pública após 30 anos*. São Paulo: RT, 2015.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, v. 32, p. 68-82, 2003.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade, Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante. 10. ed., rev., atual. e ampl. até 1º de outubro de 2007. São Paulo: RT, 2008.

PERALES, Carlos de Miguel. *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*. Madri: Civitas, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SOURDAT, M. A. *Traité général de la responsabilité ou de l'action en dommages-intérêts en dehors des contrats*. 6. ed., revue par M. Louis Sourdat. Paris: Imprimerie et Librairie Générale de Jurisprudence Marchal & Godde, 1911. Tome Premier.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro*. 3. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

## Responsabilidade Civil e os princípios constitucionais acerca dos Organismos Geneticamente Modificados

*Responsabilidad Civil e principios constitucionales acerca de los Organismos Genéticamente Modificados*

Carolina Matos Kowalski\*

**Resumo:** O presente artigo apresenta um estudo sobre os Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), os mesmos que tem sido bastante comentados por sua nocividade. O Brasil vem crescendo muito no que diz respeito a esses organismos. O uso exagerado é justificado através da falta de alimentos. Contudo, o risco é evidente. O Direito tem tentado proteger através de princípios, leis, artigos, a Responsabilidade Civil Objetiva e Solidária, que será analisada neste presente artigo. Tal responsabilidade tenta suprir o prejuízo causado pela utilização e fabricação desses alimentos. O método utilizado na presente pesquisa é o dedutivo, sua natureza é aplicada, e a forma de abordagem é qualitativa, e será aplicada no decorrer do artigo quando se refere aos OGMs e sua utilização. Nos procedimentos técnicos, a análise é bibliográfica e documental, para mostrar o Direito na Responsabilidade Civil Solidária. Como conclusão, estuda o Direito Comparado, a verificação da prática de inserção dos OGMs no Brasil e sua legislação, comparando-o com o de países europeus, bem como as normas de segurança existentes no Brasil e de que forma fiscalizam as atividades que envolvam OGMs, a partir da interpretação do princípio da precaução.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil. Organismos Geneticamente Modificados. Princípios constitucionais. Princípio da precaução.

**Resumen:** Este siguiente artículo presenta un estudio de los Organismos Genéticamente Modificados, los mismos que ha sido bastante comentado por su nocividad. En Brasil vienen creciendo mucho estos tipos de organismos. El uso exagerado es justificado a través de la falta de alimentos. Con todo este riesgo es evidente, el derecho ha intentado protegerlo a través de principios, leyes, artículos, la responsabilidad civil objetiva y solidaria, la cual será tratada en este presente artículo. Ésta responsabilidad que intenta suplir el perjuicio causado por toda la utilización y fabricación de esos alimentos. El método utilizado en la presente investigación es el deductivo, su naturaleza es aplicada en forma de abordaje cualitativo, el cual será aplicado en el transcurso del artículo cuando se refiera a los Organismos Genéticamente Modificados y su utilización. En los procedimientos técnicos, el análisis es bibliográfico y documental, para mostrar del derecho en la responsabilidad civil solidaria. Como conclusión, un derecho comparado, y la verificación de la práctica de inserción de los OGMs en Brasil y su legislación, comparando con países europeos, las normas de seguridad existentes en el Brasil sobre las formas que fiscalizan las actividades que involucran OGMs, a partir de la interpretación de los principios constitucionales e del principio de precaución.

**Palabras clave:** Responsabilidad Civil. Organismos Genéticamente Modificados. Principios constitucionales. Principio de precaución.

---

\* Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito Ambiental pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Graduada em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense (Uniplac). *E-mail:* cm.kowalski@bol.com.br.

## 1 Introdução

Através da biotecnologia, o homem vem manipulando os organismos, surgindo, assim, os OGMs. Isso acaba acontecendo mais na indústria alimentícia, com o nome de alimentos *transgênicos*. Com esses alimentos, o uso de agrotóxicos aumenta, e a segurança alimentar corre riscos.

O presente artigo pretende analisar os OGMs acerca da Responsabilidade Civil Solidária.

Com essa inovação tecnológica, passa a existir uma nova geração de lavouras transgênicas na agricultura, com o objetivo de conseguir uma intensa revolução genética, porém essa inovação tem sido um ponto de interrogação. Alguns países da Europa não utilizam mais esses alimentos, enquanto o Brasil vem na contramão.

Procura-se evidenciar quais são as principais peculiaridades existentes na produção e manipulação genéticas, de que maneira são vistas suas benfeitorias, bem como a realidade de suas dúvidas. Portanto, dentre os principais tipos, destaca a ocorrência de sérios riscos aos seres humanos.

A Responsabilidade Civil averigua a existência de requisitos essenciais como ação ou omissão, culpa ou dolo do agente causador do dano e nexo de causalidade.

No primeiro momento, o artigo ocupa-se em analisar o desafio encontrado na Constituição, através dos princípios que norteiam a proteção dos OGMs, e, principalmente, a importância do princípio da precaução.

Por fim, busca propor um contraponto entre a responsabilidade civil, e hiperconsumo, a sociedade de risco e os OGMs.

Objetiva-se, com este estudo, demonstrar a importância da ação de responsabilidade para proteção dos OGMs.

## 2 A proteção constitucional, através dos princípios que norteiam a proteção dos OGMs e, principalmente, a importância do princípio da precaução

Como o ser humano necessita da natureza para sobreviver, ao protegê-la, conseqüentemente, está cuidando da vida humana; portanto, quando se trata de

alimentos geneticamente modificados, é importante que se tenha uma proteção de maneira adequada.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) deixa claro que a proteção do meio ambiente é essencial à vida humana tanto que existe um capítulo tratando somente do meio ambiente, ou seja, o *caput* do art. 225 diz:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1998).

Dessa maneira, observa-se que é direito de todos ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado; logo, entende que não há uma boa qualidade de vida se o meio ambiente estiver prejudicado.

O mesmo artigo diz que, além de direito, o ser humano tem o dever de preservar e defender o ambiente, portanto, não há dúvidas de que a CF/88 dá importância ao meio ambiente como sendo primordial à vida humana. Machado instrui:

A Constituição estabelece as presentes e futuras gerações como destinatárias da defesa e da preservação do meio ambiente. O relacionamento das gerações com o meio ambiente não poderá ser levado de forma separada, como se a presença humana no planeta não fosse uma cadeia de elos sucessivos. O art. 225 consagra a ética da solidariedade entre as gerações, pois as gerações presentes não podem usar o meio ambiente fabricando a escassez e a debilidade para as gerações vindouras. (2014, p. 155).

Quanto ao direito à vida, a CF/88, em seu art. 5º, *caput*, explica essa proteção:

**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: [...] (BRASIL, 1988).

Se todos têm direito à vida, verifica-se que um ambiente ecologicamente equilibrado é condição primordial para a plenitude desse direito. Se não existir esse amparo ambiental, por conseguinte, não haverá uma sadia qualidade de

vida. Falar de OGMs é ter um ponto de interrogação. A vida humana não deve correr esse risco. Sarlet e Fensterseifer, esclarecem que

a qualidade (e segurança) ambiental, [...] passaria a figurar como elemento integrante do conteúdo normativo do princípio da dignidade humana, sendo, portanto, fundamental ao desenvolvimento de todo o potencial humano num quadrante de completo bem-estar existencial. (2011, p. 41).

O princípio da dignidade da pessoa humana é norma fundamental e de valor à ordem jurídica constitucional brasileira. Está assim expressa no art. 1<sup>a</sup> da mesma:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:  
III – a dignidade da pessoa humana. [...]. (BRASIL, 1988).

Para Alexy (2006, p. 113); “o princípio da dignidade humana prevaleceria, então, sobre o princípio da proteção do Estado. Isso pode ser generalizado: se no nível dos princípios a dignidade tem precedência, então, ela foi violada no nível das regras”.

No mesmo sentido, Alexy continua explicando a dificuldade de aplicar o princípio da dignidade humana:

Por isso, é necessário que se pressuponha a existência de duas normas da dignidade humana: uma regra da dignidade humana e um princípio da dignidade humana. A relação de preferência do princípio da dignidade humana em face de outros princípios determina o conteúdo da regra da dignidade humana. (2006, p. 113).

Começa a aparecer um problema: se a CF/88 visa à qualidade de vida, à proteção da dignidade humana, à segurança e à saúde, não tem como um alimento – que ainda não se tem certos os seus resultados – ser liberado.

O art. 5º da CF/88, em seu inciso XXXIII, determina:

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

Na visão de Antunes (2015, p. 36), esse princípio torna-se um dos principais da Constituição: “A CF, por força do art. 1º, III, erigiu a ‘dignidade da pessoa humana’ como um dos princípios fundamentais da nossa República”.

Pinheiro demonstra, em sua tese para uso transgênicos: OGMs

A exposição da biodiversidade [provoca] sérios riscos, como a perda ou alteração do patrimônio genético das plantas e sementes e o aumento dramático no uso de agrotóxicos. Além disso, as sementes transgênicas tornam a agricultura e os agricultores reféns de poucas empresas que detêm a tecnologia, pondo em risco a saúde de agricultores e consumidores e por consequência a Segurança Alimentar. (2013, p. 12).

Se isso coloca em risco a segurança alimentar, é óbvio que também coloca em risco a vida humana. Desse modo, infringe o princípio da dignidade humana.

Outro princípio que não se pode esquecer é o princípio da sustentabilidade. Canotilho doutrina:

O princípio da sustentabilidade recebe uma consagração expressa no texto constitucional português. É configurado (i) como tarefa fundamental no art. 9.o/e (“defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar o correcto ordenamento do território”); (ii) como princípio fundamental da organização económica no art. 80.o/d (“Propriedade pública dos recursos naturais...”); (iii) como incumbência prioritária do Estado nos art.s 81.o/a (“...promover o aumento do bem-estar social [...] no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável”), 81.o/m (“Adoptar uma política nacional de energia [...] com preservação dos recursos naturais e equilíbrio ecológico”) e 81.o/n (“Adoptar uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídricos”); (iiii) como direito fundamental no art. 66.o/1 (“Todos têm o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”); (iiiii) como dever jusfundamental do Estado e dos cidadãos, no art. 66.o/2 (“Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos...”); (iiiii) como princípio vector e integrador de políticas públicas no art. 66.o/2/c, d, e, f, g (política de ordenamento do território, política cultural, política económica e fiscal, política educativa, política regional). (2010, p. 7).

Sustentabilidade é o lema, a palavra da vez. Procuram-se tecnologia e conforto, porém há uma grande preocupação com o meio ambiente por inúmeras justificativas que foram vistas.

Quando se pronuncia, em âmbito internacional, a Europa tem esse como um princípio constitucional, e Canotilho continua dizendo em seu artigo “O Princípio da Sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional” que,

no contexto do direito da União Europeia, é adequado falar de um princípio constitucional da União Europeia densificado directamente através de princípios directamente vinculativos dos Estados-Membros e mediadamente operativo no âmbito das políticas ambientais dos mesmos Estados (Tratado de Maastricht, art. 2.o; Tratado de Amesterdão, preâmbulo, art. 2.o, 6.o e 177.o; Carta dos Direitos Fundamentais, art. 37.o, inserida no Tratado de Lisboa (art. 6.o); Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia segundo o Tratado de Lisboa, art. 191). (2010, p. 10).

No mesmo artigo, faz referência a outros princípios: ao da solidariedade e o da precaução, afirmando que os mesmos são imprescindíveis no que alude aos OGMs.

O princípio da solidariedade entre gerações pressupõe logo, como ponto de partida, a efectivação do princípio da precaução. Configurado como verdadeiro princípio fundante e primário da protecção dos interesses das futuras gerações é ele que impõe prioritariamente e antecipadamente a adopção de medidas preventivas e justifica a aplicação de outros princípios como o da responsabilização e o da utilização das melhores tecnologias disponíveis. O princípio da responsabilização, ao implicar a assumpção das consequências pelos agentes causadores de danos ao ambiente, significa imputação de custos e obrigação de medidas de compensação e de recuperação que conduzirão à consideração, de forma antecipativa, dos efeitos imediatos ou a prazo das respectivas actuações ambientalmente relevantes. (2010, p. 16).

Machado (2014, p. 96) descreve: “O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta”.

Como o assunto OGMs é, ainda, muito incerto, para que se possa obter uma protecção adequada seria indispensável o uso desse princípio, contudo não se observa que ele esteja sendo utilizado de maneira adequada. Para Bühring e Tabarelli esse princípio,

o princípio da precaução deve ser aplicado, tal qual o seu fundamento originário, ou seja, quando se está diante de grave ameaça somada à incerteza científica e ao desconhecimento do risco, e que esta é a limitação

da sua aplicação – os seus fundamentos. Não se pode desconsiderar a necessidade da plausibilidade do risco, da grave ameaça, pois a aplicação diante de uma possibilidade de qualquer risco que seja, trata-se de uma generalização do conceito do princípio. Desta maneira, a expressão “grave ameaça de dano irreversível”, deve ser considerada e respeitada ao “pé da letra”, pois, caso contrário, haverá a sobreposição de um bem constitucional sobre um objetivo constitucional: o meio ambiente inviabilizando o desenvolvimento econômico. (2017, p. 21).

Bühning e Munhoz (2016, p. 207) continuam explanando sobre o princípio da precaução, o qual “está implicitamente consagrado no art. 225 da Constituição Federal de 1988, que garante a todos o direito ao meio ambiente equilibrado, impondo ao Estado e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo”.

Na Lei dos Crimes Ambientais, 9.605/1998, também traz e criminaliza a falta de precaução com relação ao dano ambiental:

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: Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa. [...] § 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. (BRASIL, 1998).

Canotilho lembra a importância de os princípios serem constitucionais e que é preciso não correr riscos como o mesmo cita o princípio da proporcionalidade.

Parece constitucionalmente aceitável tentar uma aproximação à fixação normativa de valores limite através de princípios jurídico-constitucionais. Neste contexto, o primeiro princípio a ter em conta é o princípio da proporcionalidade dos riscos que se pode formular assim: a probabilidade da ocorrência de acontecimentos ou resultados danosos é tanto mais real quanto mais graves forem as espécies de danos e os resultados danosos que estão em jogo. Esta fórmula, que não anda muito longe da seguida pela jurisprudência alemã, põe em evidência que o risco, ao exigir particulares deveres de precaução, não pode ser determinado independentemente do potencial danoso. (2010, p. 17).

Antunes destaca que a CF/88 determina, em seu art. 37, que passa pela busca de eficiência através de um desenvolvimento sustentável e do bem-estar no âmbito nacional.

A própria Constituição, todavia, determinou que tal cooperação fosse feita na forma definitiva por Lei Complementar “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, conforme o texto do parágrafo único do artigo constitucional. A norma se justifica se consideramos o art. 37 da Constituição Federal, o qual expressamente estabelece que um dos princípios reitores da atividade administrativa é a busca da eficiência. Foi somente em 2011, portanto 23 anos após a entrada em vigor da Constituição Federal, que o Congresso Nacional regulamentou a cooperação em matéria ambiental. (2015, p. 109).

Antunes prossegue dizendo que esse confronto entre o desenvolvimento e os princípios do Direito Ambiental fica prejudicado quando o objetivo é proteger.

O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. O seu objetivo central é proteger patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações. (2015, p. 111).

Esse confronto é visível nos OGMs, já que, por um lado, tem a biotecnologia e seu desenvolvimento e, por outro, a insegurança acerca do que esses alimentos poderão causar, e os princípios da dignidade humana, da precaução e da informação são os que mais são usados na defesa e proteção do meio ambiente e da via humana.

A participação social, ou participação popular, ou participação pública, ocorre quando a sociedade se torna protagonista na busca de resolução dos problemas que permeiam a coletividade. Participação rima com cooperação, informação e ação. É tomar parte nas questões de interesse público para compartilhar os deveres. Uma sociedade desinformada e desinteressada pela política e desengajada das decisões sociais, facilmente, poderá ser manipulada e prejudicada por aqueles que não desejam o fortalecimento dos processos democráticos.

O não cumprimento do princípio da informação fica claro. Nos países da União Europeia, ele surge divergindo daquele do Brasil.

A Diretiva 2001/ 18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de março de 2001, libera o uso de OGMs, porém deixa a critério dos Estados-membros escolherem se querem (ou não) esses alimentos em seu país.

O que se percebe é que, cada vez mais, países da União Europeia estão adotando alimentos orgânicos. Silveira cita como exemplo a Espanha:

[A] União Europeia [...] o define da seguinte forma: “O princípio da subsidiariedade visa determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências partilhadas entre a UE e os Estados-Membros. Pode ser uma ação a nível europeu, nacional ou local. Em todo o caso, a UE só pode intervir se estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os Estados-Membros. O Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade menciona três critérios que visam confirmar ou não a oportunidade de uma intervenção a nível europeu: 1) a ação contém aspectos transnacionais que não podem ser solucionados pelos países da UE?; 2) uma ação nacional ou a ausência de ação seriam contrárias às exigências do tratado?; 3) a ação a nível da UE traduz-se em benefícios óbvios? (2014, p. 114).

A Itália é outro exemplo, pois que vem sendo decisiva. Quando a matéria é o princípio da informação, fica evidente que o início, em relação a esse princípio, apresentou tanto, quanto apresenta a Diretiva 90/313/CEE, como na legislação nacional, a Lei 349, de 8 julho de 1986, referente à criação de um Ministério do Ambiente, em seu art. 14, dificuldades.

Em processos administrativos, tem-se a Lei 12.016, de 7 de agosto de 1990, com a ratificação da convenção de Aarhus, em 25 de junho de 1998, juntamente com a Lei 108, de 16 de março de 2001, resultando na nova Diretiva 2003/4/CEE, de 28 de janeiro de 2003.

Essas são normas gerais que conduzem o direito de acesso, que é regido pela Lei 816/1985, bem como as Leis 142/1990 e 241/1990. A Diretiva Europeia 90/313/CE aprovou parcialmente, o direito à informação.

Silveira cita como exemplo a Espanha:

Na Espanha, é a Lei Orgânica do Poder Judiciário (LPJ) que assegura a legitimidade das associações, dos grupos e das corporações, para defender direitos e interesses difusos e coletivos perante todos os tribunais. A Ley de Enjuiciamiento Civil, de 2000, equivalente a um Código Civil, aborda a tutela metaindividual de forma sistemática, porém restrita aos direitos dos consumidores. (2014, p. 74).

O Brasil, como visto, vem na contramão, pois o problema é que há um sistema jurídico positivo, que tem um poder de fato e não de direito, voltado ao individual. Alarcón (2004, p. 176) assim: a ordem de valores constitucionais, latente em normas principiológicas, não foi, em rigor, criada pela Constituição, visto que o texto constitucional só se considera legítimo se consagrar as estimativas dos indivíduos em determinados contexto e lugar.

Até mesmo quando a CF/88 cita a dignidade da pessoa humana, é antropocêntrica e não biocêntrica. Outra dificuldade que Antunes relata é que,

contudo, se faz necessário que as normas legais a serem produzidas, sem menosprezar a participação da sociedade e a expressão de seus anseios e preocupações, sejam capazes de estabelecer mecanismos que determinem ao administrador a realização de uma avaliação de custo e benefício que leve em conta a comparação entre realizar e não realizar uma atividade tanto nos aspectos ambientais, como nos econômicos e sociais. (2009, p. 45).

Antunes (2014, p. 36) explica: “É indiscutível que as justas necessidades da proteção do meio ambiente precisam se compatibilizar com os princípios constitucionais que regem a ordem democrática”. É necessário que se tenha uma assistência constitucional mais eficiente, no sentido de deixar o meio ambiente e, por consequência, os seres humanos, mais auxiliados.

Quanto aos OGMs, é preciso pensar em não transgredir esses princípios, e, além de usá-los de forma apropriada, necessitariam de uma proteção maior vinda da CF/88, o que ainda não acontece.

### **3 Responsabilidade Civil, hiperconsumo, sociedade de risco e OMGs**

A Responsabilidade Civil vem do latim *respondere*, significando responsabilizar-se, assegurar, assumir a responsabilidade; já o termo *civil* se refere ao cidadão, às suas relações com outros membros da sociedade, e ao direito às obrigações que os mesmos têm.

Nesse sentido, Diniz relata que

a responsabilidade civil é a aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar o dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato por ele mesmo praticado, por pessoa, por quem ela responde, por alguma coisa a ela pertencente ou de simples imposição legal. (2002, p. 34).

Pode-se citar ainda com Lyra que

quem pratica um ato, ou incorre numa omissão de que resulte dano deve suportar as conseqüências do seu procedimento. Trata-se de uma regra elementar de equilíbrio social, na qual se resume, em verdade, o problema da responsabilidade. Vê-se, portanto, que a responsabilidade é um fenômeno social. (LYRA apud GONÇALVES, 1995, p. 3).

Para ação de responsabilidade civil, portanto primordialmente é preciso que ela seja omissiva ou comissiva, que tenha nexos de causalidade entre a conduta e o resultado danoso e por fim, o dano propriamente dito.

Conforme a lição de Cavalieri Filho (2005, p. 41), diante do conceito de Responsabilidade Civil, percebe-se que, para a existência do direito de indenizar, deve haver alguns pressupostos.

Capitant apud Lopes (1995, p. 168) explica que a culpa é o ato ou a omissão constituindo um descumprimento intencional ou não, quer de uma obrigação contratual, quer de uma prestação legal, quer do dever que incumbe ao homem de se comportar com diligência e lealdade na suas relações com os seus semelhantes.

Quando Bühring e Tabarelli descrevem a Responsabilidade Civil Objetiva, que está disposta no art. 186 do Código Civil, apontam a culpa como principal elemento:

a conduta (comissiva ou omissiva) culposa do agente, o nexo causal e o dano, os quais estão abrangidos no conceito de ato ilícito do aludido artigo. Assim, a responsabilidade civil tem como pressuposto a existência de culpa, a fim de que aquele que sofreu o dano seja indenizado. É nessa perspectiva que há a chamada responsabilidade civil subjetiva. (201, p. 7).

Quando se vive em uma sociedade de riscos, é evidente que o Estado seja responsável pela organização de uma nação, em relação à responsabilidade civil, como Bühring (2004, p. 84) relata: “A presença do Estado, na vida do cidadão, vem aumentando e, por isso, faz-se necessária a responsabilidade quando houver (ele) praticado danos”.

Todavia, além da Responsabilidade Civil Subjetiva, doutrinam Bühring e Tabarelli:

há também a objetiva. Esta, ao contrário daquela, não exige o pressuposto culpa para existir o dever de indenizar, bastando apenas uma conduta danosa e o nexo causal, porquanto tem como fundamento o risco. O risco é o perigo, implicando, pois, a responsabilidade daquele que exercer uma atividade nessa circunstância. (2017, p. 7).

Como a humanidade tem convivido com o risco constantemente, Beck (1998, p. 69-70) diz: “El tipo de la sociedad del riesgo marca una época social en que la solidaridad surge por miedo e se convierte en una fuerza política”.

Desse modo, segundo Bühring e Tabarelli (2017, p. 8), “a responsabilidade ambiental é objetiva, baseada no risco integral da atividade, bastando, para tanto, a comprovação do nexos, o liame causal entre o evento danoso e o seu vínculo com a fonte poluidora, ou seja, a atividade.”

Atualmente, vive-se em uma sociedade hiperconsumista, onde a maioria das pessoas quer ser vista como destaque e, para que isso ocorra, é preciso consumir. Relatam Pereira e Calgaro (2015): “A modernidade se imbrica com o capitalismo, e o lucro é a mola propulsora”.

O consumidor deslumbrado busca consumir cada vez mais, por viver em uma sociedade onde tudo propicia o consumo.

Todas as criaturas consomem; fazemos isso todos os dias; simplesmente, tudo acontece de forma natural e possível; faz parte da natureza. Porém, nossa sociedade pós-moderna virou hiperconsumerista; antes havia a sociedade de produtores voltada para a segurança e o trabalho, cujos indivíduos eram instigados a ser produtores ou soldados. Na pós-modernidade, os indivíduos estão voltados a serem consumidores. (LEMEN, 2016, p. 117).

Pela coerência de os fatos sempre buscarem o lucro em detrimento do meio ambiente, desencadeia-se um prejuízo global aos seres humanos e a todos os seres vivos do Planeta, que dependem do meio ambiente para sua sobrevivência.

Esta lógica capitalista é extremamente cruel, pois as campanhas de marketing impõem ao indivíduo que ele não está bem do jeito que é, daí apresenta constantemente novos produtos, fazendo com que o ouvinte acredite que precisa de tais bens para ser feliz; ainda fazem acreditar que as coisas que o consumidor possui são ultrapassadas. Percebe-se isso de forma mais explícita nas propagandas de cosméticos, nas quais os espectadores são instigados a mudar os cuidados com a pele, o cabelo, as unhas... pois sempre, conforme já mencionado acima, a sociedade hiperconsumista necessita estar em constante mudança. (LEMEN, 2016, p. 123).

Com isso, fica claro que o hiperconsumo atinge todas as áreas e a maioria das pessoas. Ao falar em alimentação, também apresenta esse consumo exacerbado. Como dito, a biotecnologia tem evoluído a passos largos, e, no

sistema capitalista, essa tecnologia, muitas vezes, não tem pensado no bem-estar da humanidade e nem num consumo sustentável.

A modernidade despontou, viveu e vive nas rodas da tecnologia e no âmago da economia. Os saberes, em suas diversas faces, paradoxalmente constroem e destroem o mundo e, nesse turbulento, contraditório e caótico cosmo social, o reinventam a cada instante. Nesses *big bang* diário se instala a crise de identidade do próprio ser humano e, nesse “buraco negro” identitário, confunde-se ser com ter; necessidade com desejo; ecologia com economia; lucro com sobrevivência, impulsionando a crise para além do próprio homem. (PEREIRA; CALGARO, 2015, p. 25).

Com a humanidade correndo riscos através dos OGMs como referenciado no item acima, é necessário que se tenha segurança acerca dos mesmos. Nesse sentido, a Lei 6.453/1977, em seu art. 4º, menciona a Responsabilidade Civil Objetiva, que protege o risco da atividade. Segundo Bauman, “a sociedade de produtores, principal modelo societário da fase sólida da modernidade, foi basicamente orientada para a segurança”. (2008, p. 37).

O alto consumo e a grande demanda, para uma sociedade capitalista, são um excelente negócio, pois os produtores tem ficado em dúvida sobre suas escolhas: se querem manter os alimentos orgânicos ou se querem colocar produtos transgênicos. Isso continua sendo um risco à humanidade.

Sobre os princípios que norteiam a proteção dos OGMs, os quais o Brasil vem infringindo, principalmente o tão citado e mais importante princípio da precaução, há também a nova Lei de Biossegurança, Lei 11.105, de 28 de março de 2005, que fiscaliza as atividades que envolvem os OGM. Existem outras normas de segurança. Bühring e Tabarelli (2017, p. 12) relatam que as normas de segurança e os mecanismos de fiscalização de atividades que envolvem OGMs foram estabelecidas, e a responsabilidade é objetiva e solidária pelos danos causados ao meio ambiente. Esse é o ponto de partida.

Bühring e Tabarelli explicam:

A partir da reflexão sobre a temática do uso de OGMs e o risco que isso posso representar para ocorrência de danos ambientais, garante-se a responsabilidade civil ambiental objetiva e solidária, baseada na teoria do risco integral, de todos os que algum modo contribuíram para eventuais prejuízos ao meio ambiente como forma de tutela preventiva do direito à vida em todos as suas formas de manifestações. (2017, p. 20).

Entretanto, o que se encontra é uma sociedade de risco, mesmo com tantas proteções aqui no Brasil, o mesmo tem, como visto, ido contra vários países europeus. É evidente que a Responsabilidade Civil, juntamente com a nossa Constituição e seus princípios ajuda a proteger, mas não tem sido o suficiente. Há muitas lacunas sendo necessário que essa proteção seja mais rígida.

#### **4 Considerações finais**

A Constituição é clara, em seu art. 225, defende um meio ambiente equilibrado, mas isso não tem acontecido plenamente.

Na sociedade moderna, o hiperconsumo é uma característica. O aumento da industrialização sempre foi benquisto pela sociedade contemporânea, e o crescimento econômico era (e ainda é) buscado de forma incansável.

Esse consumo exagerado também atinge a alimentação. Para que se possa suprir esse hiperconsumo, a tecnologia precisa avançar.

A biotecnologia fez surgir os OGMs, que tem se mostrado um risco à sociedade.

No decorrer do artigo, concluiu-se que há inúmeras formas de proteção. A Responsabilidade Civil é uma das mais eficazes, porém é evidente que ainda a humanidade precisa ser protegida desses Organismos.

Quanto não se tem certeza dos resultados, pois alguns países já proíbem o consumo desses OGMs, o princípio da precaução não deveria ser infringido.

Há, sem dúvida, um grande risco à sociedade, e as leis brasileiras, por mais eficazes que sejam, não conseguem manter uma decente proteção.

A humanidade corre riscos; caso não tenha a conscientização das pessoas para consumir menos, os seres humanos se extinguirão bem antes do que se espera.

#### **Referências**

ALARCÓN, P. de J. L. *Patrimônio genético humano e sua proteção na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Método, 2004.

ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

- ANTUNES, P. de B. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- ANTUNES, P. de B. *Direito Ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- BAUMAN, Zygmunt. *A transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidade*. Trad. de Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Corrás. Barcelona: Paidós, 1998.
- BRASIL, Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Câmara do Senado, 1988.
- BRASIL. *Lei 6.453*, de 17 de outubro de 1977. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6453.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2017.
- BRASIL. *Lei 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/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)> Acesso em: 15 dez. 2017.
- BRASIL. *Lei 11.105*, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam Organismos Geneticamente Modificados – OGMs e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Planalto, legislação, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm)> Acesso em: 15 ago. 2017.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. PROJETO DE LEI DA CÂMARA 34, de 2015. Ementa: *Altera a Lei 11.105, de 24 de março de 2005. Altera a Lei de Biossegurança para liberar os produtores de alimentos de informar ao consumidor sobre a presença de componentes transgênicos quando esta se der em porcentagem inferior a 1% da composição total do produto alimentício*. Senado, leg, 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120996>>. Acesso em: 15 ago. 2017.
- BÜHRING, M. A.; MUNHOZ, N. V. Princípio da precaução no Direito Ambiental: divergências de conceituação e aplicação prática. In: CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; NODARI, Paulo César (Org.). *Hiperconsumo e a democracia: os reflexos éticos e socioambientais*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016. p. 202-233.
- BÜHRING, M. A. *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado*. São Paulo: Thomson-IOB, 2004.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CANOTILHO, J. J. G. O Princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*, v. VIII, n. 13, p. 7-18, 2010. ISSN: 1645-9911.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil brasileiro. 16. ed. aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 7.

DIRECTIVA 90/313/CEE do Conselho, de 7 de junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente. O CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31990L0313>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

DIRECTIVA 2001/18/CEE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 12 de março de 2001 relativa à libertação deliberada no ambiente de Organismos Geneticamente Modificados e que revoga a Directiva 90/220/CE do Conselho O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:303dd4fa-07a8-4d20-86a8-0baaf0518d22.0010.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:303dd4fa-07a8-4d20-86a8-0baaf0518d22.0010.02/DOC_1&format=PDF)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

DIRECTIVA 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho. O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32003L0004>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

ESPAÑA. *Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*. Disponível em: <<http://civil.udg.es/normacivil/estatal/lec/default.html>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 6. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1995.

ITALIA. § 41.1.116 – L. 27 dicembre 1985, n. 816. *Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali*. Edizione Europee, it, 1985. Disponível em: <[http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/18/zn41\\_01\\_116.html](http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/18/zn41_01_116.html)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

ITALIA. Legge 8 luglio 1986, n. 349. *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*. Ambiente, diritto, 1986. Disponível em: <<https://www.ambientediritto.it/Legislazione/V.I.A/L%201986%20n%20349.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

ITALIA. LEGGE 8 giugno 1990, n. 142. *Ordinamento delle autonomie locali*. Gazzetta Ufficiale, it, 1990. Disponível em: <[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-06-12&atto.codiceRedazionale=090G0189&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-06-12&atto.codiceRedazionale=090G0189&elenco30giorni=false)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

ITALIA. Decreto Legislativo 24 febbraio 1997, n. 39. *Attuazione della direttiva 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente*, Parlamento, it, 1997. Disponível em: <<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/97039dl.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

LEMEN, I. F. Hiperconsumo da sociedade pós-moderna: padrões insustentáveis. In: BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). *Função socioambiental da propriedade*. Caxias do Sul, RS: Educus, 2016. p. 117-130. [recurso eletrônico].

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

PEREIRA, A. O. K.; CALGARO, C. A modernidade e o hiperconsumismo: políticas públicas para um consumo ambientalmente sustentável. In: HORN, Luiz Fernando Del Rio; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe (Org.). *Relações de consumo: políticas públicas*. Caxias do Sul, RS: Plenum, 2005. p. 11-32.

PINHEIRO, Alexander Correa. *Meio ambiente e segurança alimentar: o processo decisório no Brasil e BA França na liberação de Organismos Geneticamente Modificados*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2013.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2011.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. *Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável*. Caxias do Sul: Educus, 2014.

SOURDAT, M. A. *Traité général de la responsabilité ou de l'action en dommages-intérêts en dehors des contrats*. 6. ed., revue par M. Louis Sourdat. Paris: Imprimerie et Librairie Générale de Jurisprudence Marchal & Godde, 1911. Tome Premier.

TABARELLI, L.; BÜHRING, M. A. *Responsabilidade Civil Ambiental Solidária: reflexões sobre os Organismos Geneticamente Modificados*. In: CONPEDI, 2017, Brasília. *Anais...* Brasília: 2017.

## Responsabilidade do empresário no descarte de resíduos sólidos utilizados no processo produtivo

*Responsibility of the businessman in the disposal of solid waste used in the productive process*

Débora Pires Montanari\*

**Resumo:** Este artigo versa sobre a Responsabilidade Civil do empresário em relação ao descarte de resíduos sólidos utilizados no processo produtivo-industrial. O tema é de extrema relevância tendo em vista que a norma constitucional brasileira prevê ao causador de dano ambiental o dever de reparação e indenização. O meio ambiente é um bem juridicamente tutelado, de uso de toda coletividade, logo, as empresas, além de seguir a legislação vigente ao tema, devem proporcionar medidas que excluam eventuais danos ou, alternativamente, os minimizem. Dessa forma, apresenta-se uma breve evolução histórica da Responsabilidade Civil Ambiental no direito brasileiro, conceitos, princípios, legislação, Direito Comparado, possuindo como principal enfoque resíduos sólidos industriais.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil. Responsabilidade Civil Ambiental. Descarte de resíduos sólidos.

**Abstract:** This article deals with the liability of the manager in relation to the disposal of solid waste used in the industrial production process. The theme is of extreme relevance since the brazilian constitutional norm provides to the cause of environmental damage the duty to repair and compensation. The environment is a well recognised legal use of all collective, so companies in addition to follow current legislation on the subject, must provide measures that exclude any damages or alternatively the minimize. In this way, it presents a brief historical evolution of environmental liability in Brazilian law, concepts, principles, laws, Comparative Law, having as its main focus the industrial solid waste.

**Keywords:** Civil Responsibility. Environmental Liability. Solid waste disposal.

### 1 Introdução

O artigo se debruça sobre a Responsabilidade Civil Ambiental no que tange ao descarte de resíduos sólidos industriais, elenca conceitos, normas, Direito Comparado e princípios.

A partir da Segunda Guerra Mundial, iniciou a preocupação com os recursos que o meio ambiente dispõe. Atualmente o interesse da comunidade

---

\* Bacharela em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito do Trabalho pelo Centro Universitário Leonardo Da Vinci. Advogada Trabalhista desde junho de 2015. *E-mail:* d-montanari@hotmail.com

crece gradativamente em relação às questões ambientais, porquanto é sabido que os recursos naturais estão cada vez mais limitados.

É um direito fundamental de todos dispor de um ambiente seguro e sustentável, logo, deve esse ser respeitado. Considerando a quantidade de resíduos que resta das atividades industriais, necessitou-se estabelecer regras para que o meio ambiente fosse preservado, sendo os resíduos descartados de maneira adequada, para excluir ou minimizar os danos e riscos ambientais.

Os efeitos dos danos ambientais, muitas vezes, são irreparáveis, e a normatização brasileira quanto à Responsabilidade Civil Ambiental é escassa, contudo, a Constituição Federal (CF/88) prevê, expressamente, sanção a quem pratica condutas e atividades que gerem efeitos maléficos ao meio ambiente.

Sinala-se que os princípios inerentes à questão ambiental devem ser respeitados em conjunto com as normas que regem o tema. A utilização dos recursos naturais, sem o devido controle, infringe direitos alheios; assim, é imprescindível que os empresários adotem medidas que não degradem o meio ambiente em razão da atividade produtiva.

O presente estudo usa como metodologia a verificação de textos, obras condizentes com o tema abordado, artigos e é também utilizada pesquisa bibliográfica constituída de livros, via método dedutivo, visto que, através desses, é possível buscar uma gama ampla de fenômenos relacionados ao tema em debate, sendo empregados também dispositivos legais, em específico, a CF/88, a lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Nessa senda, o artigo, inicialmente, explana sobre a legislação específica aplicável a resíduos sólidos, bem como sobre os princípios tuteláveis e relativos ao tema. Posteriormente, o item 2.2 trata diretamente da Responsabilidade Civil Ambiental, sendo destacadas as medidas que os empresários devem tomar para a realização do descarte de resíduos sólidos utilizados em seu processo produtivo.

## **2 Legislação e princípios aplicáveis**

A proteção do meio ambiente está baseada nos princípios da responsabilidade, da prevenção, do desenvolvimento sustentável, do poluidor-

pagador, entre outros, bem como está disciplinada por normas constitucionais e infraconstitucionais.

Como norma constitucional, o art. 225, § 3º prevê:

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

§ 3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (BRASIL, 1988).

Resta cediço que a Responsabilidade Civil Ambiental é aplicada independentemente de culpa, ou seja, a necessidade de culpa é excluída, conforme a legislação constitucional estabelece.

Nesse sentido, elenca Morato Leite em sua obra (2003, p. 56), que “é evidente que a existência de recursos naturais gratuitos, a custo zero, leva, inexoravelmente, à degradação ambiental”. Nota-se que esse é um ponto que justifica a aplicação da Responsabilidade Civil Objetiva em questões ambientais.

Salienta-se, igualmente, que tanto a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, 6.938, de 1981, quanto a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, no art. 250, § 2º, disciplinam sobre a imputação de Responsabilidade Civil aos geradores de danos ao meio ambiente.

Adentrando à questão da responsabilidade do empresário quanto ao descarte de resíduos utilizados em seu processo produtivo, também se utiliza como embasamento à Lei 12.305, de 2010.

Das leis acima mencionadas, decorrem obrigações e deveres da coletividade e do Estado, sendo que a reparação é imprescindível nas ações que geram danos ao meio ambiente tanto positivas quanto negativas.

Aliados ao sistema de ressarcimento da degradação estão os princípios gerais do Direito Ambiental, os quais visam ao aprimoramento e à melhor adequação no sistema de proteção do dano ambiental. Dentre eles, citam-se o da responsabilização, o do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o da solidariedade intergeracional, o do desenvolvimento sustentável, o do poluidor-pagador, o da prevenção, o da precaução, o da cooperação internacional, o da ubiqüidade, ou transversalidade, e a função social da propriedade.

O princípio da solidariedade intergeracional está, cada vez mais evidente, porquanto a população está se conscientizando de que é de sua responsabilidade manter um ambiente saudável para as futuras gerações, sendo que, na prática de atos ilícitos, o agressor será devidamente punido.

Nessa senda, Lemos explana:

É de se reconhecer que a natureza sempre propiciou ao homem condições de vida, de alimentação e de continuidade da espécie. Entretanto, hoje vivemos um momento de inversão. A utilização excessiva dos recursos naturais, o grande desenvolvimento tecnológico e o consumismo exacerbado, dentre outros fatores, geraram o desgaste do meio ambiente natural. Com isso, ao homem cabe o poder e dever de resguardar a natureza. Assim, pequenas ações somadas podem causar efeitos catastróficos. Por isso, temos um verdadeiro alargamento das situações de responsabilização. (2014, p. 78).

Outro princípio que está diretamente ligado às questões ambientais é o do desenvolvimento sustentável, que foi reconhecido internacionalmente e se tornou o fundamento da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, que ocorreu no ano de 1992, no Rio de Janeiro. Em síntese, esse princípio prevê que o crescimento econômico deve atentar à manutenção do meio ambiente saudável.

Para Freitas (2011, p. 106) o desenvolvimento sustentável levado a bom-termo, introduz, intencionalmente, na sociedade e na cultura, o paradigma axiológico e existencial da sustentabilidade homeostática, bem como aduz que toda energia renovável não pode ser extrapolada de forma que ultrapasse o que dela pode render.

No que pertine ao princípio da prevenção, esse reza que medidas antecipadas devem ser adotadas a fim de evitar um dano presumível, prevendo um cuidado, e, em relação ao descarte de resíduos industriais, esse princípio prevê a redução de resíduos ou sua eliminação.

Milaré (1990, p. 27) lembra que o meio ambiente “é um bem público, de uso comum de todo povo. Não pertence ele a ninguém em particular, mas pertence a todos, toda a coletividade tem interesse em preservá-lo”.

Nesse norte, o princípio do poluidor-pagador está baseado na seguinte premissa: quem gera o prejuízo deve indenizar, não como uma contraprestação,

mas compreendido como uma responsabilização a quem gera algum dano ambiental. Esse princípio serve de auxiliar ao instituto da responsabilidade.

Mateo (1995, p. 55), aduz que “o princípio do poluidor-pagador constituiu uma autêntica pedra angular no direito ambiental: sua efetividade pretende eliminar as motivações econômicas da contaminação ambiental, aplicando-se imperativos de ética distributiva”.

Por fim, é prudente frisar que o princípio da responsabilização está diretamente interligado ao princípio do poluidor-pagador, considerando a imputação de custos ambientais aos empresários.

Nesse sentido, Morato Leite (2003, p. 55) ensina que “de nada adiantariam ações preventivas, se eventuais responsáveis por possíveis danos não fossem compelidos a executar seus deveres ou responder por suas ações”.

Destaca-se, por fim, que as leis e os princípios atuam conjuntamente para punir os causadores de danos ao meio ambiente, e, nesse caso, os empresários possuem ampla responsabilidade sobre suas atividades produtivas.

### **3 A Responsabilidade Civil Ambiental no descarte de resíduos sólidos industriais**

A preocupação com o meio ambiente teve início no final da Segunda Guerra Mundial, quando foi notado que os recursos naturais eram limitados. Com o aumento da população mundial e a expansão do capitalismo, tais recursos foram explorados sem que quaisquer regras fossem estabelecidas, uma vez que, com a Revolução Industrial, a prioridade mundial era a produção de bens em massa e de baixo custo, sem qualquer preocupação com as consequências de tais processos, tampouco com o descarte de resíduos dessa produção.

Nesse aspecto, Lemos (2014, p. 84) refere: “A preocupação com os resíduos começa a partir do surgimento das primeiras cidades da Antiguidade. Na Roma antiga, a limpeza das cidades ficava a cargo dos *Edis Curuis*, que eram magistrados de baixa autarquia”.

Conforme pontua Morato Leite, o Direito Internacional afere várias tendências para conter os danos ambientais, bem como se observam avanços legislativos específicos, como se lê:

Destacam-se, entre outros: 1. Nos Estados Unidos da América, a Comprehensive Environmental Compensation and Liability Act- Cercla de 1980 (Cercla ou superfund) e o Oil Pollution Act de 1990; 2. Na Itália, a Lei 349, de 8 de junho de 1986. Em Portugal, a Lei de Bases do Ambiente (Lei 11, de 7 de abril de 1987), Constituição da República portuguesa e a Lei 83, de 31 de agosto de 1995; 4. Na Alemanha, a Lei sobre responsabilidade por dano ambiental, de 10 de dezembro de 1990 (Gesetz über die Umwelthaftung); no nível de direito comunitário, tem-se a Convenção de Conselho da Europa (Lugano), sobre Responsabilidade Civil pelos Danos Causados por Atividades Perigosas para o Ambiente, de 21 de junho de 1993. (2003, p. 65- 67).

No que tange ao descarte de resíduos sólidos, é preciso referir que a Alemanha foi o primeiro país a adotar medidas sobre esse, sendo implantadas políticas de resíduos, leis e regulamentos. Além da experiência alemã, a União Europeia igualmente e há bastante tempo preocupa-se com essa questão.

Nesse sentido, registra-se que a Directiva 2006/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, trata sobre a gestão dos resíduos de indústrias extractivas. A diretiva aduz que os Estados-membros devem assegurar que as entidades industriais elaborem planos para gestão dos resíduos, prevendo e minimizando o tratamento para recuperação e eliminação dos resíduos industriais. Nesse norte, os planos devem assegurar adequadas opções de resíduos para minimizar a nocividade desses e fomentar a recuperação.

No Brasil, existem resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente, normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente, o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, bem como a Lei de Crimes Ambientais, que dispõe sobre sanções às empresas que descartam resíduos de forma inadequada.

Realizando um comparativo, tanto a legislação brasileira quanto a europeia estão baseadas em princípios de responsabilidade aos causadores de danos ambientais.

A Resolução 6, de 1988 do Conama pontua que, no processo de licenciamento ambiental de atividades industriais, os resíduos gerados ou existentes devem ser objeto de controle específico.

Para Morato Leite (2003, p. 56) “durante o processo produtivo, são verificadas externalidades negativas, sendo o objetivo maior fazer com que os custos sociais das medidas de proteção ambiental sejam impostos a quem

inicialmente provocou a poluição”, por isso o controle quanto às atividades produtivas industriais é rígido.

Como entende Lemos (2014, p. 190), a relevância jurídica dos resíduos passa a existir quando se verifica o potencial lesivo ao meio ambiente e à qualidade de vida.

A Diretiva 75/442 do CEE, em seu art. 1º, define resíduo como sendo uma substância ou objeto de que o detentor se desfaz ou tem a obrigação de se desfazer em razão das normas nacionais em vigor.

Para Silva, os resíduos constituem, em todas as definições, subprodutos da atividade humana com características específicas, definidas geralmente pelo processo que gerou.

Os resíduos sólidos são classificados quanto aos riscos potenciais à saúde pública e ao meio ambiente, segundo a Norma NBR 10.004 da Associação Brasileira de Normas Técnicas, publicada em 31 de maio de 2004.

Os resíduos industriais têm origem nos resíduos sólidos, sendo que esses são originados das diversas atividades dos ramos industriais. Prudente é salientar que os lixos industriais gerados pelas atividades produtivas são bastante variados, sendo que alguns tipos desse lixo precisam de tratamento especial em razão do seu potencial ofensivo. Na inobservância da legislação, surge o dever de reparar.

A responsabilidade ambiental com origem na Responsabilidade Civil, está baseada no Direito Romano, calcada na causalidade material e, posteriormente, foi relacionada à culpa. Atualmente, via de regra, a Responsabilidade Civil é Subjetiva, pois depende de culpa,nexo e dano. Contudo, há a aplicação da Responsabilidade Civil Objetiva em casos previstos em lei ou quando a atividade do causador do dano importar riscos aos direitos de terceiros.

Conforme estabelece o art. 927 do Código Civil brasileiro,

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).

Esse sendo assim, a reparação do dano ambiental tem fundamento no próprio fato que lhe deu origem e, logo, ao poluidor aplicam-se medidas de caráter punitivo e reparatório.

Importante é salientar que a responsabilidade pelo dano ambiental comporta três esferas: a administrativa, a civil, e a penal, sendo que nenhuma se exclui, podendo ser, inclusive, cumuladas, porquanto o sistema da responsabilização é múltiplo. Destaca-se que as três esferas estão ligadas diretamente ao princípio da responsabilização; assim, os eventuais degradadores do meio ambiente têm ciência de que não evitar e prever a ocorrência de danos ambientais, haverá responsabilidade econômica, que é deferida considerando a gravidade do dano.

Assim, para Benjamin (1998, p.10), a utilização do sistema de responsabilidade civil pelo dano ambiental não resolverá a degradação do Planeta, sendo que as técnicas de proteção do meio ambiente são complementos que devem funcionar de maneira integrada.

Conforme defende Morato Leite (2003, p. 61), o instituto da Responsabilidade Civil, na dogmática do Direito Ambiental, surge a partir da década de 80, como forma de reação à inoperância dos mecanismos de Direito Público. A evolução da Responsabilidade Civil Ambiental se deu com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e, posteriormente, foi instituída como norma constitucional no ano de 1988.

Em relação ao descarte de resíduos industriais, a responsabilidade ambiental do empresário surge desde o início da atividade produtiva, conforme mencionado, porquanto ele é o responsável pelas implementação e operacionalização integrais do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, bem como as atividades desenvolvidas devem ter licenciamento ambiental.

Os resíduos sólidos industriais estão sujeitos à elaboração de planos: nacional, estadual, microrregional, intermunicipal, municipal e de gerenciamento. No plano de gerenciamento, devem constar: a descrição da atividade, o diagnóstico dos resíduos utilizados, constando a origem, o volume e a característica dos resíduos.

Além disso, o plano deve observar as normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), do Sistema Nacional de Vigilância

Sanitária (SNVS) do Brasil e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa).

Salienta-se que o plano municipal deve apresentar requisitos diferenciados, uma vez que devem constar a explicitação dos responsáveis pelas etapas de gerenciamento de resíduos sólidos, a definição dos procedimentos operacionais relativos às etapas de gerenciamento de resíduos sólidos sob a responsabilidade do gerador, a identificação das soluções consorciadas ou compartilhadas com outros geradores, as ações preventivas e corretivas a serem executadas em situações de gerenciamento incorreto ou acidente, as metas e os procedimentos relacionados à minimização da geração de resíduos sólidos (observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa).

A atividade empresarial deve atender ao Plano Municipal que versa sobre a gestão de resíduos sólidos, sem prejuízo das normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, contemplando as três esferas: municipal, estadual e federal de proteção ambiental.

O empresário deve propor ações que não prejudiquem o meio ambiente e a saúde pública. O descarte de resíduos, efetuado de forma inadequada, gera responsabilidade a quem o praticou, contudo, o ente público possui responsabilidade subjetiva de parar o dano, haja vista que é de sua competência proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Assim, o Poder Público tem o ônus de minimizar ou cessar o dano ambiental quando tiver conhecimento de sua existência. Contudo, o empresário não se exime de ressarcir o Erário público pelos gastos decorrentes desse ato, conforme disposto no art. 29 da Lei 12.305/2010.

No que tange especificamente ao Município, a responsabilidade é objetiva, tendo como fundamento a Teoria do Risco Administrativo, nos termos do art. 37, § 6º, da CF/88.

A Lei de Responsabilidade Ambiental dispõe que o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores à multa, à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito e à suspensão de sua atividade.

Ainda: importante é destacar que, além de objetiva, a Responsabilidade Civil Ambiental é solidária a todos os poluidores, conforme afere o art. 14, § 1º da Lei 6.983/1991.

Nota-se que para a quantificação da indenização em face dos danos causados ao meio ambiente, são observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como a gravidade da conduta ilícita, as consequências o grau de reprovabilidade da conduta ilícita ou abusiva e, principalmente, as condições econômicas dos litigantes. Registra-se que a indenização por dano moral prevê, além da compensação, uma medida de caráter pedagógico.

Em relação ao quantum indenizatório, Farias et al., aduzem:

Valorado o dano moral e comprovada a sua existência, abre-se a segunda fase, momento em que entra em cena a quantificação do dano moral e com ele a investigação de sua extensão. Neste momento não mais avulta considerar o fato lesivo, porém o seu impacto sobre as peculiaridades da pessoa da vítima, isto é, o antes e o depois do dano. O que se busca é a individualização do dano moral. Uma comparação da condição humana da vítima no momento anterior à lesão com a maior ou menor gravidade do reflexo dela sobre a pessoa. [...] Com a análise deste contexto, a sentença revelará a razoável relação que existe entre as particularidades da vítima e o valor da condenação. (2017, p. 366).

A responsabilidade ambiental visa a reprimir os danos causados, punindo os agressores pelas condutas que causam prejuízo ao meio ambiente. A não responsabilização, ou a falta de imputação ao agente poluidor, acaba ocasionando insegurança jurídica. A Responsabilidade Civil Ambiental existe para auxiliar outros institutos de tutela ambiental que não são capazes de solucionar o problema (um dano ou ameaça de um dano iminente).

### **3 Considerações finais**

Os resíduos sólidos industriais, em tese, são considerados sobras de atividades produtivo-empresariais. Na atividade produtiva, devem ser respeitados planos os de gerenciamento dos resíduos sólidos em todas as esferas (nacional, estadual, municipal, e intermunicipal).

Além da gestão de resíduos, a atividade empresarial está sujeita às normas estabelecidas pelos órgãos de saúde e vigilância. Assim, é obrigação do

empresário a correta destinação de resíduos industriais produzidos pela atividade, incorrendo em reparação e indenização caso haja algum prejuízo ao meio ambiente.

Essa responsabilidade do empresário independe de culpa, visto que está baseada na Teoria da Responsabilidade Objetiva. Em que pese excluída a culpa no dano ambiental, não resta afastado o nexo causal. Considerando os tempos modernos, associados à crise ambiental, houve uma melhor proteção do meio ambiente, sendo, cada vez mais, exigidas condutas e ações que excluam a existência de danos ao meio ambiente.

Está consolidado que o meio ambiente é um patrimônio público, logo, a aplicação de responsabilização a quem gera um dano é completamente imprescindível.

Nota-se que a Responsabilidade Civil Ambiental atinge três esferas: a administrativa, a civil e a penal, podendo ser aplicadas conjuntamente. Contudo, a responsabilidade em estudo não visa apenas a imputar sanções a quem pratica danos e não cumpre seu dever legal, mas também visa a coibir a ação de atos degradantes ao meio ambiente.

Além da coletividade, quando o Poder Público tem conhecimento de um dano, tem o dever de cessá-lo ou minimizá-lo, uma vez que tem responsabilidade subjetiva sobre questões de matéria ambiental. Mesmo que haja a intervenção do Poder Público, o causador do dano deve arcar com o prejuízo, bem como com sua responsabilidade.

Para as questões ambientais no Direito brasileiro, as leis vigentes no Estado são rígidas, sendo que a liberação para a realização de uma atividade produtiva depende de uma ampla análise, a fim de preservar o meio ambiente.

A Responsabilidade Civil Ambiental não pode ser vista apenas como uma maneira compensatória, mas como uma forma de coibir a prática de atos danosos ao meio ambiente, sendo que, no caso em apreço, os resíduos industriais devem ser descartados por profissionais especializados em razão do seu risco de contaminação, evitando, assim, a degradação do meio ambiente.

Nota-se que os princípios norteados do Direito Ambiental trabalham ligados lado a lado com o instituto da responsabilização. Contudo, em que pese exista norma que define que o degradador será responsabilizado pelos seus atos, não existe normatização para a quantificação do valor indenizatório, sendo que

os tribunais do Estado brasileiro avaliam, caso a caso, variando o valor da indenização conforme as consequências do ato, o potencial agressivo ao meio ambiente e as condições financeiras do degradador. Manter um ambiente saudável é garantia e dever de todos.

## Referências

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, relator Miguel Angelo da Silva. Julgado em 27 de maio de 2015. Disponível em:

[http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php%3Fnome\\_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao\\_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id\\_comarca%3D700%26num\\_processo\\_mask%3D70061118196%26num\\_processo%3D70061118196%26codEmenta%3D6306521+dano+ambiental+proporcionalidade+e+e+razoabilidade+residuos++++&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&ie=UTF-8&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70061118196&comarca=Comarca%20de%20Santiago&dtJulg=27/05/2015&relator=Miguel%20%C3%82ngelo%20da%20Silva&aba=juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70061118196%26num_processo%3D70061118196%26codEmenta%3D6306521+dano+ambiental+proporcionalidade+e+e+razoabilidade+residuos++++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70061118196&comarca=Comarca%20de%20Santiago&dtJulg=27/05/2015&relator=Miguel%20%C3%82ngelo%20da%20Silva&aba=jurishttp://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70061118196%26num_processo%3D70061118196%26codEmenta%3D6306521+dano+ambiental+proporcionalidade+e+e+razoabilidade+residuos++++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70061118196&comarca=Comarca%20de%20Santiago&dtJulg=27/05/2015&relator=Miguel%20%C3%82ngelo%20da%20Silva&aba=juris). Acesso em: 27 dez. 2017.

A QUESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NA ALEMANHÃ, NA FRANÇA, NA ESPANHA E NO CANADÁ. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/arquivos-pdf/pdf/108990.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

BENJAMIN, Antônio Herman de V. Responsabilidade cível pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 9, 1998.

BRASIL. (1989) *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3D&tabid=3683&>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

BRASIL. (1998) *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União*, Brasília, DF: 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2017.

BRASIL. (2002) *Resolução do Conama*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=335>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

BRASIL. (2002). *Código Civil brasileiro*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2017.

- BRASIL. (2004) *Norma Brasileira NBR 10.004*. Disponível em: <<http://www.unaerp.br/documentos/2234-abnt-nbr-10004/file>>. Acesso em: 23 dez. 2017.
- BRASIL. Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010. *Dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos*. Brasília, DF: 2 ago. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 23 dez. 2017.
- BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente*. Brasília, DF: 31 ago. 1981. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em: 23 dez. 2017.
- CONFERÊNCIAS sobre o meio ambiente. Disponível em: <<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/conferencias-sobre-meio-ambiente.htm>>. Acesso em: 28 dez. 2017.
- DECLARAÇÃO do Rio sobre Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2017.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; NETTO, Felipe Peixoto Braga. *Curso de Direito Civil: responsabilidade civil*. 4. ed. Salvador: JusPodvim, 2017.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. rev. e amp. 2003.
- LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo*. 3. ed. RT, 2014.
- MATEO, Ramón Martín. *Manual de Derecho Ambiental*. Madri: Trivium, 1995.
- MILARÉ, Édis. *A Ação Civil Pública na nova ordem constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1990.
- PORTAL DO Conselho Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/>>. Acesso em: 27 dez. 2017.
- RESPONSABILIDADE Civil: origem e pressupostos gerais. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11875](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11875)>. Acesso em: 27 dez. 2017.
- SAMPAIO, Francisco José Marques. *Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.
- SENDIM, José de Sousa Cunhal. *Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através de restauração natural*. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.
- SILVA, Roberto Malta da. *A responsabilidade ambiental do direito por danos de áreas contaminadas com resíduos sólidos industriais*. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2005.

## A simetria jurídica entre o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental e o Termo de Compromisso do Programa de Regularização Ambiental

*The legal symmetry between the Term of Adjustment of Environmental Conduct and the Term of Commitment of the Environmental Regularization Program*

Flori Chesani Júnior \*

**Resumo:** O trabalho pretende verificar se existe simetria jurídica entre o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental e o Termo de Compromisso do Programa de Regularização Ambiental. Analisa a Ação Civil Pública, o Inquérito Civil, o Cadastro Ambiental Rural e o Programa de Regularização Ambiental como instrumentos de proteção do meio ambiente. Para fundamentar o estudo, foram suscitadas questões doutrinárias, com revisão da literatura sobre o tema, promovendo-se um levantamento de fontes bibliográficas com posterior seleção e investigação acerca dos aspectos que permitem visualizar o problema da pesquisa. O método utilizado é o analítico. Conclui-se que, apesar de o Termo de Compromisso do Programa de Regularização Ambiental ter forte simetria jurídica com o Termo de Ajustamento de Conduta, apresenta mais benefícios a seus signatários.

**Palavras-chave:** Termo de Ajustamento de Conduta. Termo de compromisso. Meio ambiente.

**Abstract:** The paper intends to verify if there is legal symmetry between the term of adjustment of environmental conduct and the term of commitment of the environmental regularization program. It analyzes the public civil action, the civil investigation, the rural environmental register and the program of environmental regularization as instruments of protection of the environment. In order to base the study, doctrinal questions were raised, with a review of the literature on the subject, promoting a survey of bibliographic sources with subsequent selection and investigation of the aspects that allow visualizing the research problem. The analytical method is used. It is concluded that although the term of commitment of the environmental regularization program has strong legal symmetry with the term of adjustment of conduct, it presents more benefits to its signatories.

**Keywords:** Conduct adjustment term. Term of commitment. Environment.

### 1 Introdução

A Ação Civil Pública (ACP), já consolidada na legislação brasileira e disciplinada pela Lei 7.347/1985, é largamente utilizada para a responsabilização

---

\* Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Capitão do Quadro de Oficiais de Estado-Maior da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pós-Graduado *lato sensu* em Ciências Penais pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). CV: <http://lattes.cnpq.br/4857214788393430>. E-mail: chesani@gmail.com.

por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; por infração da ordem econômica; à ordem urbanística; à honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; e ao patrimônio público e social.

Com o objetivo de reunir elementos acerca da necessidade, ou não, do ajuizamento de ACP, o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, Inquérito Civil (IC), por meio do qual formará seu convencimento, promovendo seu arquivamento caso entenda não existir fundamento para a propositura da ação. No curso do IC, entendendo o Ministério Público que é possível a realização de um acordo, a fim de que a situação possa ser resolvida extrajudicialmente, existe a possibilidade de realização de um Termo de Ajustamento de Conduta (IAC), com peso de título executivo extrajudicial, com o qual o investigado assume o compromisso de se adequar às exigências legais.

A par disso, o Novo Código Florestal brasileiro, de forma moderna e inovadora, apresentou dois institutos que visam a proteger o meio ambiente de forma equilibrada.

O primeiro deles é o Cadastro Ambiental Rural (CAR), com o objetivo de integralizar todas as informações ambientais das propriedades e posses rurais, a fim de que o Estado possa utilizá-lo como base de dados para inúmeras funcionalidades, especialmente aquelas ligadas ao meio ambiente.

De acordo com o art. 29 da Lei 12.651/2012, o referido cadastro é um registro público-eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo a base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

O segundo instituto é o Programa de Regularização Ambiental (PRA), que é um conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental de suas áreas. Como instrumento de implementação, o PRA prevê, além da própria inscrição no CAR, da elaboração de projeto de recomposição de áreas degradadas e alteradas e das Cotas de Reserva Ambiental (CRAs), a realização de termo de compromisso com o aderente.

Embora a utilização desse último instrumento não seja novidade na legislação brasileira, existem alguns aspectos peculiares no Termo de Compromisso do Programa de Regularização Ambiental (TCPRA) que merecem especial atenção, a fim de se verificar, de acordo com a legislação vigente, a doutrina e a jurisprudência, se possui simetria jurídica com o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental (Taca) firmado no curso do inquérito civil promovido pelo Ministério Público.

O método utilizado para tal é o analítico. Para isso, pela natureza do estudo desenvolvido e por se adequar ao objetivo proposto, este trabalho está estruturado em quatro tópicos: no primeiro, são realizadas breves considerações acerca da ACP e o IC; e, no segundo, é analisado o TAC. No terceiro tópico, é feito um estudo sobre o CAR e o PRA como instrumentos de proteção do meio ambiente, encerrando-se, por fim, no quarto tópico, com uma análise do termo de compromisso firmado no curso do PRA.

## **2 Breves considerações acerca da Ação Civil Pública e do Inquérito Civil**

A primeira norma legal que utilizou a expressão ACP foi a Lei Complementar 40, de 14 de dezembro de 1981, que estabeleceu normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual. De acordo com o art. 3º, dentre as atribuições institucionais do Ministério Público ficou estabelecida a possibilidade de promover a ACP, nos termos da lei. Diante disso, a ACP pública era compreendida como toda a demanda ajuizada pelo *parquet*, fora da seara penal, e nos casos taxativamente previstos em lei. (FERRARESI, 2008, p. 201).

Especificamente na temática ambiental, a lei que disciplina a ACP, Lei 7.347/1985, tem sua origem na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), ao estabelecer, no art. 14, § 1º, a possibilidade de o Ministério Público ajuizar ACP de reparação de danos causados ao meio ambiente.

Todavia, considerando que a Lei 6.938/1981 não explicitava qualquer regra processual para a “ação de responsabilidade civil por dano ambiental”, a ACP foi idealizada para preencher essa lacuna, determinando regras processuais próprias para sua implementação. (RODRIGUES, 2004, p. 15).

Diante disso, a Lei 7.347/1985 disciplinou a ACP como “instituto destinado a viabilizar o acesso à justiça para a tutela de direitos difusos, entre os quais se inclui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – arts. 129, III, e 225, caput, da CF”. (MIRRA, 2010, p. 80).

No mesmo sentido, o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes (2010, p. 7) infere que a ACP “permitiu a judicialização de questões que até então ficavam à margem da proteção efetiva, dada a limitação dos instrumentos clássicos do processo civil”.

Salienta-se, ainda, que, com o decorrer dos anos, a ACP teve sua aplicação alargada podendo ser utilizada também para a responsabilização por infração da ordem econômica (Lei 12.529/2011); por danos morais e patrimoniais causados ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (Lei 8.078/1990); à ordem urbanística (Medida Provisória 2.180-35/2001), à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos (Lei 12.966/2014) e ao patrimônio público e social (Lei 13.004/2014).

Os direitos tutelados pela referida ação são conhecidos como metaindividuais, ou transindividuais, porque transcendem a individualidade das demandas e protegem direitos e interesses de uma coletividade, identificável ou não. Dentre os interesses transindividuais, é possível visualizar interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O que caracteriza os interesses transindividuais não é apenas o fato de possuírem vários titulares individuais, mas também a circunstância de que a ordem jurídica reconhece a necessidade de que seu acesso individual à Justiça seja substituído por um processo coletivo, exercido de uma só vez e em proveito de todo o grupo. (MAZZILLI, 2002).

Especificamente acerca da ACP quando o bem tutelado tratar de questões ambientais, observa-se que ela não deve buscar apenas o ressarcimento financeiro em razão de um dano que ocorreu; a ação deve buscar que sejam estancados os eventos causadores, para que o dano não mais se repita, além de exigir indenização razoável a fim de que o dano ambiental seja reparado.

Importante é inferir que, em que pese o Ministério Público<sup>1</sup> não tenha atribuição exclusiva para a proposição de ACP, havendo outros legitimados, conforme preceitua o art. 5º, da Lei 7.347/1985,<sup>2</sup> ele assume o papel de protagonista, pois, de acordo com o § 1º do artigo em epígrafe, caso o autor da ação seja um dos outros legitimados, ainda assim, caberá a intervenção ministerial, atuando como fiscal da lei.

Com isso, observa-se que há a garantia de que a ACP sempre tramitará com a participação do promotor de justiça, ainda que o Ministério Público não seja parte da ação. Há, também, a possibilidade de, em havendo a desistência do proponente, o Ministério Público assumir o polo ativo.

Todavia, em razão de que na imensa maioria dos casos há a necessidade de uma apuração preliminar e prévia para a propositura de uma ACP, a Lei 7.347/1985 possibilita a instauração de procedimento anterior, esse sim, de atuação exclusiva do Ministério Público, denominado IC, cuja importância é fundamental por ser formador de elementos de convicção. (RODRIGUES, 2010).

Assim dispôs o § 1º do art. 8º da referida norma legal:

O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, **inquérito civil**, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis. (Grifou-se).

Diante disso, pode-se afirmar que o IC constitui-se em um procedimento de caráter administrativo-investigatório vinculado, única e exclusivamente, ao Ministério Público, sendo, portanto, considerado extrajudicial.

Trata-se de uma investigação prévia com o intuito de constituir elementos básicos à formação de convicção, a fim de que se possa propor uma ACP. Por ter esse caráter inquisitorial, o IC não necessita respeitar a ampla defesa e o contraditório previstos constitucionalmente.

Milaré na busca de um conceito formal, diz que IC trata-se de:

---

<sup>1</sup> O Ministério Público deve, conforme previsão constitucional, proteger os patrimônios público e social e o meio ambiente, além de outros interesses difusos e coletivos. Diante disso, a tutela específica do meio ambiente está definida entre suas funções institucionais.

<sup>2</sup> Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar, além do Ministério Público: a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista; a associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil.

um procedimento investigatório, de caráter inquisitorial, unilateral e facultativo, instaurado e presidido pelo Ministério Público, destinado a apurar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ou outros que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais. (2014, p. 1411).

O IC pode ser instaurado de ofício, por requerimento ou representação de qualquer pessoa, mediante a comunicação de outro órgão do Ministério Público, do Judiciário, da Polícia ou de outra autoridade, através de designação do órgão de administração superior do Ministério Público.

De acordo com a Resolução 23/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o IC é definido como de natureza unilateral e facultativa, sendo instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais. Assim, não pode ser considerado como peça obrigatória da ACP.

Porém, oportuno é destacar o posicionamento de José Marcelo Menezes Vigliar (2001) quando afirma que é aconselhável a instauração de IC para o exercício legítimo quando haja incidência de um fato que mereça uma investigação mais aprofundada.

Por ser um procedimento administrativo, que visa a subsidiar uma eventual ACP, não há que se falar em nulidades relacionadas ao IC, uma vez que não há nenhum reflexo direto em ação interposta posteriormente.

Em que pese o prazo para conclusão do procedimento ser de um ano, prorrogável pelo mesmo prazo e quantas vezes forem necessárias, conforme estabelece o art. 9º, da Resolução 23/2007 do CNMP, entende-se que fatos relacionados ao meio ambiente devem ser tratados da forma mais célere possível a fim de que os danos possam ser minimizados ao máximo e que se possibilite uma melhor recomposição.

Incidentalmente ao IC, o Ministério Público dispõe de outros instrumentos para a proteção efetiva do meio ambiente.

O primeiro instrumento são as audiências públicas, que têm previsão legal na Resolução 23 do CNMP e na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, e

servem para coletar dados e informações de situações das quais decorram (ou possam decorrer) lesões e interesses tutelados.

O segundo instrumento são as recomendações expedidas pelo Ministério Público, devidamente fundamentadas, e que visam à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como aos demais interesses, direitos e bens cuja defesa lhe caiba promover.

Por fim, o terceiro instrumento de que pode valer-se o Ministério Público é o TAC com o responsável pelo dano, cuja previsão legal está manifestada no art. 5º, § 6º da Lei da ACP, bem como no art. 14 da Resolução 23 do CNMP.

### **3 O Termo de Ajustamento de Conduta firmado no curso do inquérito civil**

O compromisso de ajustamento de conduta, que usualmente é definido como TAC, tem sua origem na Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) ao estabelecer, no art. 21, que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Todavia, com o advento do art. 113 da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), ocorreu a inserção do instituto do compromisso de ajustamento de conduta na Lei da ACP.

Com isso, ficou estabelecido, na referida lei, que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Embora a lei da ACP preveja outros órgãos legitimados à formulação dos TACs, verifica-se que tal instrumento é utilizado invariavelmente no curso do IC, promovido pelo Ministério Público.

Assim, com base na Resolução 23/2007 do CNMP, o Ministério Público poderá

[...] firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no art. 1º desta Resolução, **visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados.** *(Grifou-se)*

De acordo com o entendimento de Gessinaldo de Aragão Santana (2007) o TAC trata-se de documento público assinado pelo infrator ou infrator em potencial das leis ambientais perante a autoridade incumbida da fiscalização.

Salienta-se que a composição através dos TACs é utilizada quando o investigado se compromete com o cumprimento das obrigações necessárias à prevenção, reparação do dano ou cessação, e tais cominações terão efeito de título executivo extrajudicial.<sup>3</sup>

Para tanto, o termo deverá estar disposto em cláusulas nas quais a autoridade deverá consignar as obrigações a serem impostas, o prazo a ser observado e o valor da multa de cada uma delas a ser executado em caso de descumprimento.

Há que se observar que, para ser efetivo o compromisso, a autoridade precisa estipular prazos razoáveis, levando em consideração “o dano, a causa e o tempo para a restituição do *status quo*, bem como a complexidade da tarefa a cumprir para cada uma das cláusulas estipuladas”. (SANTANA, 2007, p. 115).

Outro aspecto de suma importância refere-se ao caráter de espontaneidade do compromissado, isto é, ao assinar o termo, ele deve estar consciente de todas as suas obrigações e deveres ambientais que estão sendo estipulados pelo Poder Público.

Acerca da natureza jurídica do TAC, observa-se que existem algumas divergências sobre se ele se constituiria em *acordo*, uma *transação* ou “ato administrativo, sem, no entanto, atribuir-lhe enquadramento específico”.

Posição mais acertada parece ser aquela definida por Ferraresi ao afirmar que

por se tratar de um “compromisso”, pressupõe um acordo entre o órgão público legitimado e a pessoa física ou jurídica que admitiu a obrigação de reparar ou prevenir a ofensa a um bem supraindividual. A indisponibilidade do bem jurídico coletivo não impede que as partes transacionem sobre a maneira de cumprimento da obrigação. Tem, pois, natureza jurídica de **transação**. (2008, p. 226). (Grifou-se)

---

<sup>3</sup> Caso o acordo ocorra dentro de uma ACP, será homologado pelo Juízo e valerá como título judicial, sendo que se o Ministério Público atuar apenas na condição de *custos legis*, será necessária sua anuência.

O TAC pode manifestar-se de forma preventiva, isto é, quando o dano ainda não ocorreu, mas está latente. Há uma grave ameaça de agressão ao ambiente que precisa ser afastada, pois a atividade desenvolvida enseja causar dano ambiental de impacto significativo. (SANTANA, 2007, p. 116).

A outra forma é quando o dano já ocorreu, restando, assim, a adoção de medidas para recuperá-lo e estagnar sua progressão.

O firmamento do TAC entre o órgão público legitimado e o interessado impossibilita a realização de novo acordo com qualquer dos outros legitimados. Todavia, na hipótese de serem “celebrados vários compromissos de ajustamento a respeito do mesmo fato, deve prevalecer o que for mais benéfico à comunidade, vale dizer, o que represente o maior benefício à proteção dos direitos supra-individuais”. (FERRARESI, 2008, p. 235).

Acerca dos efeitos penais gerados após a assinatura do TAC, verifica-se que prevalece para essa modalidade a assertiva de que a responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja seu autor, quando essas questões se acharem decididas no juízo criminal. (FERRARESI, 2008, p. 238).

Há que se observar, por oportuno, que alguns poucos autores entendem que, ao invés da utilização do TAC, quando se trata de proteção do meio ambiente, a denominação correta seria *Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental* (Taca). Entretanto, como corretamente assevera Milaré (2004), não existe qualquer diferença entre ambos.

Outro aspecto muito bem observado por Fernandes (2008, p. 54) é quando afirma que o TAC “busca proporcionar um ambiente de negociação, visando trazer melhores resultados na conciliação entre o meio ambiente e o desenvolvimento”, pois assim, em muitos casos, acaba-se afastando uma solução litigiosa.

No mesmo sentido, manifesta-se Mancuso quando ensina que

no concernente às ofensas aos interesses metaindividuais (meio ambiente) há de prevalecer o critério finalístico, que informa o binômio instrumentalista-efetividade dos procedimentos, sinalizando ser preferível uma solução negociada, que se mostre idônea e eficaz para resolver o conflito gerado pela lesão ou ameaça ao interesse indignado, do que uma obstinada busca pela solução judicial, geralmente demorada, onerosa e de desfecho imprevisível. (2014, p. 294).

Por certo, um dos principais objetivos do TAC é impedir o caminho que, a princípio, levaria à propositura da ACP perante o Judiciário, tornando-se, de certa forma, mais longo e prejudicial ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como visto, entretanto, os TACs não são apenas firmados com o Ministério Público, havendo previsão legal à realização desse tipo de acordo com órgãos administrativos, sendo que, mais recentemente, surgiu a possibilidade de se firmar o chamado Termo de Compromisso do Programa de Regularização Ambiental (TCPRA) como um dos fatores integrantes do PRA, Programa de Recuperação Ambiental implementado pela Lei 12.651/2012 (que criou também o Cadastro Ambiental Rural), sobre o qual se passa a discorrer a seguir.

#### **4 O Cadastro Ambiental Rural e Programa de Regularização Ambiental como instrumentos de proteção do meio ambiente**

Em que pese o Novo Código Florestal brasileiro (Lei 12.651/2012) ainda seja motivo de discussões jurídicas e ambientais,<sup>4</sup> em face dos novos critérios e objetivos estabelecidos, verifica-se que uma das suas inovações foi a criação do CAR, conforme dispõe o art. 29:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural – CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Assim, o Ministério do Meio Ambiente define o CAR como

Instrumento fundamental para auxiliar no processo de regularização ambiental de propriedades e posses rurais. Consiste no levantamento de informações georreferenciadas do imóvel, com delimitação das Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, remanescentes de vegetação nativa, área rural consolidada, áreas de interesse social e de utilidade pública, com o objetivo de traçar um mapa digital a partir do qual são calculados os valores das áreas para diagnóstico ambiental. (BRASIL, 2017).

---

<sup>4</sup> Atualmente existem três Ações Diretas de Inconstitucionalidade tramitando no Supremo Tribunal Federal (ADIs 4.901, 4.902 e 4.903 arguidas pela Procuradoria-Geral da República e ADI 4.937 arguida pelo Partido Socialismo e Liberdade) questionando alguns dispositivos do Novo Código Florestal brasileiro.

No mesmo sentido, a *The Nature Conservancy* (2016) interpreta o CAR como sendo o primeiro passo à regularização ambiental do imóvel rural, oportunidade em que possibilita segurança jurídica à produção e à comercialização dos produtos, melhoria da eficiência das áreas passíveis de uso produtivo, além de possibilitar o planejamento do imóvel rural, com a definição específica do local das áreas de produção, subsidiando o planejamento das áreas de proteção ambiental a partir da formação de corredores florestais.

O referido cadastro representa um avanço considerável na legislação brasileira, por ser um instrumento de utilidade significativa ao planejamento de políticas públicas de proteção ambiental, podendo ser utilizado também para direcionar investimentos e incentivos governamentais, planejar obras de infraestrutura e prever a expansão de novas fronteiras de crescimento da atividade produtiva. (TRENNEPOHL, 2013, p. 307).

Ainda, ao ser operacionalizado nacionalmente, com o impulso do Novo Código Florestal, o CAR permite entender a realidade de, aproximadamente, 5 milhões de imóveis no Brasil, possibilitando a fiscalização da recuperação das áreas degradadas onde a lei exigir, podendo ser considerado um dos alicerces mais sólidos da gestão ambiental rural. (TNC, 2016).

O CAR representa muito mais que um simples cadastro eletrônico, pois possibilita a restauração e a geração de cenários produtivos sustentáveis, oportunidade em que propicia a identificação de áreas com potencialidade de compensação ambiental.

Como forma de estimular a adesão ao CAR, por parte dos proprietários rurais, o Governo Federal (2017) tem ofertado diversos benefícios aos inscritos, quais sejam:

- O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis;
- Acesso ao Programa de Apoio e Incentivo à Conservação do Meio Ambiente e aos Programas de Regularização Ambiental – PRA;
- Obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que o praticado no mercado, em especial após 31 de dezembro de 2017, quando o CAR será pré-requisito para o acesso a crédito;
- Contratação do seguro agrícola em condições melhores que as praticadas no mercado;

- Geração de créditos tributários por meio da dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR;
- Linhas de financiamento para atender iniciativas de preservação voluntária de vegetação nativa, proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção, manejo florestal e agroflorestal sustentável realizados na propriedade ou posse rural, ou recuperação de áreas degradadas;
- Isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fio de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trado de perfuração do solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;
- Suspensão de sanções e novas autuações em função de infrações administrativas por supressão irregular de vegetação em áreas de preservação permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, cometidas até 22/07/2008, e suspensão da punibilidade dos crimes previstos nos arts. 38, 39 e 48 da Lei de crimes ambientais (Lei nº 9.605/1998) associados a essas áreas;
- Condição para autorização da prática de aquicultura e infraestrutura a ela associada nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos rurais, localizados em áreas de preservação permanente;
- Condição para autorização de supressão de floresta ou outras formas de vegetação nativa no imóvel rural;
- Condição para aprovação da localização da Reserva Legal;
- Condição para cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo da Reserva Legal do imóvel;
- Condição para autorização da exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável;
- Condição para constituição de servidão ambiental e Cota de Reserva Ambiental, e acesso aos mecanismos de compensação da Reserva Legal;
- Condição para autorização de intervenção e supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal para atividades de baixo impacto ambiental;
- Condição para autorização da continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até em 22 de julho de 2008 localizadas em Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal.

Todavia, cumpre salientar que as informações prestadas ao CAR, mesmo que parcialmente falsas ou ludibrias, mesmo que de forma culposa ou omissiva, não de responsabilidade única e exclusiva do proprietário, estarão sujeitos a sanções penais e administrativas. Além disso, verifica-se que há incidência na perda do direito de continuidade de uso das áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente eventualmente omitidas. (FREITAS; FRANCO, 2013).

Diante disso, em face de sua importância como forma de preservação e prevenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, verifica-se que a inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória à adesão ao Programa de Recuperação Ambiental.

Assim, se verifica que, além do CAR, o Novo Código Florestal introduziu, no sistema jurídico, o PRA, previsto no art. 59, a seguir transcrito:

Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental – PRAs de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.

Esse instituto está intimamente vinculado ao CAR, conforme assinalam Peters e Panassolo (2014, p. 67): “O CAR é o primeiro instrumento do PRA, que aparece no rol do art. 9º do Decreto 7.830/12, ao mesmo tempo em que é uma condição inafastável e prévia para a adesão ao PRA. Em outras palavras, CAR e PRA estão ligados umbilicalmente”.

Tanto o CAR quanto o PRA podem ser considerados instrumentos de implementação e efetividade da nova lei florestal, tendo em vista que ambos visam a garantir a identificação, o mapeamento e o georreferenciamento de todos os imóveis rurais. (FREITAS; FRANCO, 2013).

Freitas e Franco (2013, p. 425) prosseguem afirmando que a estruturação do CAR e do PRA é fator decisivo para o sucesso ou fracasso do Novo Código Florestal, cabendo ao Estado observar os princípios constitucionais da eficiência, impessoalidade, moralidade e publicidade, conjugados com os objetivos e as garantias dos arts. 225, 170 e 186 da CF/88.

Os PRAs são considerados conjuntos de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental de suas áreas, tendo como instrumentos de implementação o próprio CAR, o Termo de Compromisso (TC), o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas e as Cotas de Reserva Ambiental (CRAs) quando couber.

Assim, o CAR é o primeiro instrumento do PRA e condição obrigatória à adesão, que deverá ser requerida pelo interessado no prazo de um ano a contar

da implantação, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do chefe do Poder Executivo (Decreto 7.830/2012).

O segundo instrumento é o TC, todavia, em face da sua importância à temática, será visto em um capítulo específico.

Já o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas, terceiro instrumento, consiste em um conjunto de atividades com o fim de recuperar a cobertura vegetal e a biodiversidade de uma área degradada ou alterada, considerando a necessidade do cumprimento da legislação florestal/ambiental.

Por último, as CRAs são títulos que representam uma área de cobertura de vegetação natural em uma propriedade, que podem ser usados para compensar a falta de Reserva Legal em outra. O Novo Código Florestal brasileiro exige que todas as propriedades rurais mantenham uma porcentagem da área com cobertura de vegetação nativa. Essa Reserva Legal pode variar entre 20% a 80% da propriedade, conforme o bioma e a região em que se localize o imóvel.

Importante é salientar que o PRA restringe-se apenas à regularização das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, que poderá ser efetivado mediante recuperação, recomposição, regeneração ou compensação do dano ambiental, ocasião em que o aderente assinará um TC, com eficácia de título executivo extrajudicial, sujeitando-se às cláusulas impostas pelo Poder Público (Decreto 8.235/2014).

Oportuno é referir, também, que o Decreto 8.235/2014 instituiu o Programa Mais Ambiente Brasil, que visa a apoiar, articular e integrar os PRAs dos estados e do Distrito Federal, através de educação ambiental, assistência técnica e extensão rural, produção e distribuição de sementes e mudas, bem como a capacitação de gestores públicos envolvidos no PRA dos imóveis rurais.

Assim, em face do caráter de *espontaneidade* das informações prestadas pelo declarante, uma vez que é ele próprio quem especifica os danos provocados ao meio ambiente e que, automaticamente, compromete-se a reparar tais prejuízos, torna-se oportuna a análise específica do TC.

## **5 Do Termo de Compromisso firmado no curso do Programa de Regularização Ambiental**

De acordo com o art. 2º, III do Decreto 7.830/2012, o TC é um

documento formal de adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA, que contenha, no mínimo, os compromissos de manter, recuperar ou recompor as áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito do imóvel rural, ou ainda de compensar áreas de reserva legal.

Nesse sentido, verifica-se que é um expediente administrativo com o qual o proprietário, ou possuidor rural, ao requerer sua adesão ao PRA, por estar em desacordo com a legislação ambiental, deve assiná-lo, a fim de se comprometer a adequar-se às normas no caso em concreto, com vistas a regularizar as pendências ambientais que tenha em razão do descumprimento de normas de proteção, em especial, relativas às florestas. Salienta-se que a assinatura poderá ocorrer apenas após a convocação do órgão competente integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

Com isso, o TC ambiental visa a permitir que as pessoas físicas e jurídicas (responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras) possam promover as necessárias correções em suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes (art. 79-A da Lei 9.605/1998).

Todavia, se torna oportuno destacar que o referido instrumento não é de caráter obrigatório, ou seja, o proprietário, ou possuidor de imóvel rural, tem a faculdade de assinar o termo, oportunidade em que terá a obrigação de cumprir as cláusulas estabelecidas, bem como usufruir os benefícios concedidos.

Assim, conseqüentemente, verifica-se que o Estado não pode impor a obrigatoriedade de assinatura, pois ela é voluntária.

No entanto, as cláusulas não estão à disposição das partes que promoveram o dano ambiental, pois o TC não pode ser interpretado como mero acordo ou transação, uma vez que “os direitos são indisponíveis e há o interesse da sociedade, que é titular do direito ao equilíbrio ambiental e ao desenvolvimento sustentado nos termos do art. 225 da CF/88”. (PETERS; PANASSOLO, 2014, p. 69).

O mesmo entendimento é apresentado por Milaré quando afirma que

não se pode olvidar que o termo de compromisso contempla nas obrigações ali assumidas interesses e direitos transindividuais que possuem como marca a indisponibilidade. Dessa forma, o representante do Poder Público não pode “transacionar” a respeito da obrigação da reparação integral do

dano, admite-se apenas a convenção sobre as condições do cumprimento das obrigações (tempo, modo, lugar etc.) considerando-se as peculiaridades do caso, a capacidade econômica do infrator e o interesse social. (2009, p. 1044).

Por um lado, a fim de que tenha validade e uma vez que terá natureza jurídica de título executivo extrajudicial (§ 3.º, art. 59 da Lei 12.651/2012), o termo deverá conter: o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas, os dados da propriedade, ou posse rural, a localização da Área de Preservação Permanente, de Reserva Legal ou de uso restrito a ser regularizada, a descrição da proposta simplificada do proprietário, ou possuidor, que vise à recomposição, recuperação, regeneração ou compensação das áreas irregulares.

Por outro lado, não há necessidade de contratação de responsável técnico, Os prazos para o cumprimento das opções constantes da proposta simplificada, assim como as multas ou sanções decorrentes da rescisão do termo ou do não cumprimento dos compromissos ali assumidos e a eleição do foro competente para dirimir litígio entre os pactuantes estão elencadas no art. 5º, do Decreto 8.235/2014.

Diante disso, verifica-se, conseqüentemente, que as obrigações pelo passivo ambiental da propriedade, ou posse rural, deverão estar devidamente individualizadas, bem como quem assumirá as obrigações para a regularização ambiental e também o prazo para seu adimplemento. (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2015).

Assim, também, por se caracterizar como um título executivo extrajudicial, o seu descumprimento pelo proprietário, ou possuidor rural, acarreta a execução judicial do TC, ocasião em que ocorrerá a retomada do curso do processo administrativo em que estavam sendo aplicadas as sanções que deram causa ao firmamento do TC, a aplicação de multas e sanções previstas no próprio termo e a adoção das providências para prosseguimento do processo criminal.

Entretanto, para que não ocorra a incidência no descumprimento do TC, o art. 7º do Decreto 8.235/2014 oportuniza, acertadamente, a revisão do pactuado em vista da evolução tecnológica ou da ocorrência de caso fortuito ou força maior, com base no entendimento de que as áreas rurais, em face de suas características, estarem sujeitas a fenômenos naturais, bem como à descoberta

de novas técnicas agrícolas que podem influenciar na forma de regularização definida.

Outra hipótese ocorre, obrigatoriamente, quando os TCs referentes às Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito foram firmados sob a vigência da legislação anterior, oportunidade em que deverão ser revistos para se adequarem ao disposto na nova Lei (art. 7º do Decreto 8.235/2014).

Todavia, acerca disso, verifica-se que os TACs firmados pelo Ministério Público, antes da Lei 12.651/2012, contrariando o dispositivo acima descrito, possuem validade jurídica, uma vez que a nova lei não pode retroagir para permitir a degradação ambiental. Assim, caso o TAC tenha sido homologado judicialmente, adquire *status* de coisa julgada. (PETERS; PANASSOLO, 2014, p. 73).

Nesse sentido, esse também é o posicionamento da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, com base na manifestação do Ministro Antônio Herman de V. Benjamin (Agravo em Recurso Especial 327.687/2013) ao afirmar que

o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da “incumbência” do Estado de garantir a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I).

Um dos pontos mais polêmicos estabelecidos pelo TC, que inclusive é questionado no Supremo Tribunal Federal,<sup>5</sup> refere-se aos benefícios proporcionados aos aderentes do PRA.

O primeiro deles refere-se ao § 4º do art. 59 do novo Código Florestal ao definir que

No período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e **enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso**, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008<sup>6</sup>, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito. (Grifou-se).

<sup>5</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.902 arguida pela Procuradoria-Geral da República.

<sup>6</sup> A data 22.07.2008 refere-se à ocasião em que passou a vigorar o Decreto 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração dessas infrações, e dá outras providências.

O segundo refere-se ao § 5º do art. 59 do Novo Código Florestal ao definir:

**A partir da assinatura do termo de compromisso**, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no § 4º deste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA. (Grifou-se).

O terceiro refere-se ao art. 60 do Novo Código Florestal ao estabelecer que

**a assinatura de termo de compromisso** para regularização de imóvel ou posse rural perante o órgão ambiental competente, mencionado no art. 59, suspenderá a punibilidade dos crimes previstos nos 38<sup>7</sup>, 39<sup>8</sup> e 48<sup>9</sup> da Lei nº 9.605/98 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, enquanto o termo estiver sendo cumprido. (Grifou-se).

Nesse diapasão, observa-se que o órgão ambiental responsável pela assinatura do TC deverá se incumbir de remeter ao Ministério Público a comunicação do ato, para que, assim, possa surtir efeitos à suspensão da punibilidade dos crimes contra o meio ambiente suprarreferidos, bem como inserir, no Sistema de Cadastro Ambiental (Sicar) as informações e as obrigações de regularização ambiental decorrentes. (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2015).

Diante disso, com o intuito de viabilizar o maior número de PRAs, a nova legislação acabou possibilitando a anistia de determinadas condutas, prestigiando quem descumpriu as regras anteriores em prejuízo dos que as cumpriram regularmente.

---

<sup>7</sup> Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Pena – detenção de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo Único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.

Art. 38-A. Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Pena – detenção de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo Único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.

<sup>8</sup> Art. 39. Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente:

Pena – detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

<sup>9</sup> Art. 48. Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação:

Pena – detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.

Assim, se verifica que ocorre a incidência do princípio da proibição de retrocesso ambiental, uma vez que o dever de retroceder corresponde a um dever de progredir nas conquistas socioambientais, sendo que os avanços da legislação consistem em garantir, progressivamente, uma proteção, a mais elevada possível, no interesse coletivo da humanidade. (PRIEUR, 2012).

No mesmo sentido, pode-se afirmar que o Direito Ambiental traz a ideia de proteger, promover e evitar a degradação do ambiente, coibindo a retrogradação que expressa violação dos direitos humanos e transgressão de direitos fundamentais, assim, o objeto do princípio de proibição da retrogradação socioambiental constitui-se na vedação da degradação ambiental. Dessa forma, ao se atingir um estado superior, não se deve regressar a estágios inferiores, de modo que, em matéria socioambiental, não se deve autorizar o movimento de recuo, o declínio, o deslocamento para trás. (MOLINARO, 2007).

Com isso, os dispositivos legais impugnados, além de tornarem caótico o sistema de controle ambiental no Brasil, afrontam, de forma severa, o art. 225, § 3º, da CF/88, o qual determina que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. (ADIN 4902/2013).

## **6 Considerações finais**

As ações civis públicas têm por objetivo responsabilizar o causador de danos praticados, entre outros, contra o meio ambiente. Nela, qualquer dos legitimados poderá requer a condenação do requerido ao pagamento de quantia em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, tudo com o objetivo de se obter indenização pelos males provocados, reparação do dano e estancamento da atividade prejudicial aos direitos protegidos.

O Ministério Público, que possui legitimidade para o ajuizamento de ACPs, poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, a fim de reunir elementos à formação de seu convencimento. No curso do IC, se for o caso, será possível a realização de um acordo com o investigado, de modo que se ajuste à legislação, obrigando-se, desde logo, ao cumprimento de cláusulas, ajustáveis, mas que não

irão eximir o causador do dano de sua responsabilização criminal ou de outras sanções previstas em lei.

No que se refere ao TC, firmado no curso do PRA, verifica-se que ele possui uma forte simetria jurídica com o TAC firmado no curso do IC.

Todavia, em que pese haja a previsão legal de que os TACs referentes às Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, firmados sob a vigência da legislação anterior, devam ser revistos para se adequarem ao disposto na nova lei, verifica-se que tal medida não tem sido adotada, uma vez que o Novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada.

Por fim, ao se analisar os benefícios proporcionados por ambos os institutos, verifica-se que o TC é mais vantajoso para o signatário, pois os seus benefícios atingem também a esfera penal, em que pese existam, em curso Ações Diretas de Inconstitucionalidade questionando essa possibilidade, por entenderem que se trata de um retrocesso ambiental.

## Referências

BRASIL. *Cadastro Ambiental Rural*. Disponível em: <<http://car.gov.br/#/sobre>>. Acesso em: 23 out. 2017.

BRASIL. *Decreto 7.830/2012*. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm)>. Acesso em: 29 out. 2017.

BRASIL. *Decreto 8.235/2014*. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm)>. Acesso em: 29 out. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar 40*, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp40.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp40.htm)>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. *Lei 4.771*, de 15 de setembro de 1965. Lei que instituiu o Código Florestal brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm)>. Acesso em: 22 out. 2017.

BRASIL. *Lei 9.605*, de 13 de fevereiro de 1998. Lei que 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/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em: 22 out. 2017.

BRASIL. *Lei 12.651*, de 25 de maio de 2012. Lei que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 23 out. 2017.

BRASIL. *Lei 12.529/2011*. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e a Lei 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm)>. Acesso em: 29 out. 2017.

BRASIL. *Lei 8.069/90*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069)>. Acesso em: 13 out. 2017.

BRASIL. *Lei 8.078/90*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 13 out. 2017.

BRASIL. *Lei 7.347*, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 29 out. 2017.

BRASIL. *Ministério do Meio Ambiente*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/cadastro-ambiental-rural>>. Acesso em: 23 out. 2017.

BRASIL. STJ. Recurso Especial 327.687/2013. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24134723/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-327687-sp-2013-0108750-1-stj/inteiro-teor-24134724>>. Acesso em: 11 out 2017.

BRASIL. *Resolução 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público*. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/501/>>. Acesso em: 12 out. 2017.

FERNANDES, Rodrigo. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. Fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FERRARESI, Eurico. *Ação Popular, Ação Civil Pública e Mandado de Segurança Coletivo*. Forense, 11/2008.

FREITAS, Vladimir Passos; FRANCO, José Gustavo de Oliveira. In: MILARÉ, E.; MACHADO, P. A. L. (Coord.). *Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.838, de 17 de outubro de 2012*. 2 ed. São Paulo: RT, 2013. p. 422-430.

GUERRA, Isabella Franco. *Ação Civil Pública e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

LEHFELD, Lucas Souza; CARVALHO, Nathan Castelo de; BALBIM, Leonardo Nassif. *Código Florestal Comentado e Anotado – artigo por artigo*. 3. ed. Método, 02/2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo Mancuso. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores – Lei 7.347/85 e legislação complementar*. São Paulo: RT, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

MENDES, Gilmar. Prefácio. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *A Ação Civil Pública após 25 anos*. São Paulo: RT, 2010.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 9. ed. São Paulo: RT, 2014.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2004.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação Civil pública ambiental e as tutelas jurisdicionais de prevenção e de precaução*. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *A Ação Civil Pública após 25 anos*. São Paulo: RT, 2010.

MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito Ambiental: proibição de retrocesso*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

PETERS, Edson Luiz; PANASSOLO, Alessandro. *Cadastro Ambiental Rural – CAR & Programa de Regularização Ambiental – PRA*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

PRIEUR, Michel. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (Org.). *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Ação Civil Pública e meio ambiente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Breves considerações sobre o inquérito civil. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *A Ação Civil Pública após 25 anos*. São Paulo: RT, 2010.

TNC. The Nature Conservancy. Disponível em: <<http://www.tnc.org.br/>>. Acesso em: 23 out. 2017.

TRENNEPOHL, C. Art. 29, art. 30. In: MILARÉ, E.; MACHADO, P. A. (Coord.). *L. Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.838, de 17 de outubro de 2012*. 2. ed. São Paulo: RT, 2013.

SANTANA, Gessinaldo de Aragão. Nova concepção da natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta ambiental. In: MORAIS, Raimundo; BENATTI, José Heder; MAUÉS, Antonio Moreira (Org.). *Direito Ambiental e políticas públicas na Amazônia*. Belém: ICE, 2007. p. 12-20.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. *Ação Civil Pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

## O licenciamento ambiental como instrumento de proteção do meio ambiente em atividades que utilizam Organismos Geneticamente Modificados (OGMs): uma análise sob a ótica da Responsabilidade Civil Ambiental

*Environmental licensing as an instrument of environmental protection in activities that use Genetically Modified Organisms (GMO): an analysis under the optics of the Environmental Civil Responsibility*

Gisele Boechel\*

**Resumo:** Considerando-se o explícito direito-dever, contido na Constituição Federal brasileira, de toda sociedade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o presente artigo pretende analisar a relevância da participação popular na defesa do meio ambiente, especialmente no que se refere à audiência pública dentro dos procedimentos de licenciamento ambiental. Trazem-se os conceitos e as normativas envolvendo o tema e se apresenta o assunto controverso acerca dos Organismos Geneticamente Modificados (OGMs). Percebe-se que a participação popular, através da realização de audiências públicas nos procedimentos de licenciamento ambiental, é um importante instrumento de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois permite que a sociedade opine na autorização de atividades que impactarão a fauna e a flora de toda uma região, sendo as situações que envolvem esses uma relevante hipótese de aplicação dos princípios da participação popular e da precaução. O método utilizado na presente pesquisa é o dedutivo, sua natureza é aplicada, e a forma de abordagem qualitativa. No que se refere aos procedimentos técnicos, a análise é bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Audiência pública. Licenciamento ambiental. Participação popular. Meio ambiente ecologicamente equilibrado. Organismos Geneticamente Modificados.

**Abstract:** Considering the explicit right and duty contained in the Brazilian Constitution, of every society, to an ecologically balanced environment, this article intends to analyze the relevance of popular participation in the defense of the environment, especially with regard to public hearing within environmental licensing procedures. Concepts and norms involving the theme and the controversial subject of Genetically Modified Organisms (GMO) are presented. It is perceived that popular participation through public hearings in the environmental licensing procedures is an important instrument of ecologically balanced environmental protection, since it allows society to opine in the authorization of activities that will impact the fauna and flora of an entire region, being the situations involving Genetically Modified Organisms a relevant hypothesis for applying the principles of popular participation and precaution. The method used in the present research is the deductive, its nature is applied and the form of qualitative approach. As far as technical procedures are concerned, the analysis is bibliographical and documentary.

**Keywords:** Public hearing. Environmental licensing. Popular participation. Environment ecologically balanced. Genetically Modified Organisms.

---

\* Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS) Campus de Vacaria. Servidora Pública Federal do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) Campus de Vacaria. Advogada.

## **1 Introdução**

O presente trabalho pretende abordar o princípio da participação popular em processos de licenciamento ambiental, através da realização de audiências públicas, que permitem o ingresso da sociedade na discussão acerca de questões ambientais, principalmente no que se refere às atividades que utilizam Organismos Geneticamente Modificados (OGMs).

A primeira parte discorre sobre a importância da participação popular na defesa do meio ambiente, tendo em vista a dupla faceta do direito-dever a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, contido no art. 225 da Constituição Federal (CF/88).

Num segundo momento, o artigo ocupa-se de trazer os conceitos e as normativas que envolvem o licenciamento ambiental e as audiências públicas dentro desses processos.

Por fim, o trabalho apresenta as controvérsias que envolvem o tema: OGMs e de que forma o procedimento de licenciamento ambiental pode ser visto como um instrumento de preservação ambiental em atividades que envolvam sua utilização.

Objetiva-se, com este estudo, demonstrar a importância da participação da sociedade na proteção da qualidade ambiental, principalmente no que se refere a OGMs.

O método utilizado na presente pesquisa é o dedutivo, sua natureza é aplicada, e a forma de abordagem, qualitativa. No que se refere aos procedimentos técnicos, a análise é bibliográfica e documental.

## **2 O princípio da participação popular na defesa do meio ambiente**

A CF/88, em seu art. 225, consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como sendo de cunho fundamental, dando a incumbência de sua defesa e preservação ao Poder Público e a toda a coletividade. Dessa forma, podemos afirmar que a proteção do meio ambiente pela sociedade é um direito-dever.

Segundo Fensterseifer,

registra-se que, a partir do comando constitucional do *caput* do art. 225, a defesa do ambiente pela sociedade civil não se constitui apenas de mero voluntarismo e altruísmo de uns poucos idealistas, mas toma a forma de dever jurídico fundamental, revelando a dupla natureza de direito e dever fundamental da abordagem constitucional conferida à proteção do ambiente. (2008, p. 123).

Tal premissa toma forma através do princípio da participação popular, que permite o ingresso de indivíduos, grupos sociais e entes representativos na tutela do meio ambiente.

Para Silveira,

a participação nas controvérsias ambientais liga-se inseparavelmente à ideia de democracia e de legitimação do exercício do poder. Por oposição a um conceito envelhecido de gestão burocrática, implica a abertura dos processos decisórios a uma pluralidade de sujeitos, portadores de múltiplos interesses, que querem atuar, tomar parte nas decisões, influir no seu resultado de forma construtiva e a partir de posições autônomas. Trata-se de tornar o direito ao ambiente em direito de participação, de modo que a tutela ambiental não seja relegada apenas a instâncias públicas, mas também aos cidadãos diretamente. (2014, p. 267).

Portanto, se verifica ser de suma importância a participação da sociedade em processos de tomadas de decisão em todas as esferas, pois, como leciona Bonavides, “sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis”. (BONAVIDES, 2003, p. 283).

Nas temáticas ambientais, a participação popular ganha ainda mais relevância tendo em vista a singularidade da questão, já que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida, para perpetuação das presentes e futuras gerações, conforme estabelece o art. 225, da nossa Constituição.

Conforme Mirra,

em tema de meio ambiente, o dever imposto à coletividade de defender e preservar a qualidade ambiental supõe, efetivamente, a participação dos indivíduos, dos diversos grupos sociais e dos entes e instituições representativos na tutela desse patrimônio que a todos concerne. De fato, não há como cumprir um dever de tal magnitude sem que, ao mesmo tempo, seja permitido às pessoas, individualmente ou reunidas em grupos, tomar parte nas decisões suscetíveis de repercutir sobre o meio ambiente. Dessa forma, o dever fundamental de proteção do meio ambiente, estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro, ampara, em definitivo,

tanto quanto o direito fundamental ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, a participação pública ambiental. (2010, p. 99-100).

A concretização de um direito fundamental ao meio ambiente decorre da participação efetiva da sociedade (coletividade) assinala Rodrigues:

Isso porque, além da titularidade difusa, o objeto do direito ambiental está ligado à proteção da vida de todos os seres do Planeta, e, por isso, deve-se pensar no acesso à justiça não só como fator de legitimação do próprio direito ao meio ambiente, mas especialmente para permitir que tal direito seja efetivamente tutelado. Quanto mais se abrirem as portas de acesso, mais se terão a proteção e a efetivação deste direito sagrado a todos os seres que habitam este Planeta. (2011, p. 92).

Sobre o dever comum de defesa e preservação do meio ambiente, Fiorillo menciona que se omitir resulta em consequências a serem suportadas por todos:

Há a previsão constitucional do art. 225, *caput*, que estrutura toda a sociedade na defesa do meio ambiente, de que todos (pessoas físicas e jurídicas) obrigam-se a tutelá-lo. Atente-se que não se trata de um aconselhamento, mas sim de um dever da coletividade. Outrossim, oportuno considerar que o resultado dessa omissão participativa é um prejuízo a ser suportado pela própria coletividade, porquanto o direito ao meio ambiente possui natureza difusa. Além disso, o fato de a administração desse bem ficar sob a custódia do Poder Público não elide o dever de o povo atuar na conservação e preservação do direito do qual é titular. (2015, p. 71-72).

Diante disso, conclui-se ser indiscutível a importância da presença da sociedade em processos de tomadas de decisão, principalmente nos de cunho ambiental, em todas as esferas de poder. A participação popular, no ordenamento jurídico brasileiro, pode se dar, conforme ensina Mirra (2010), nos espaços institucionais: legislativo, administrativo ou judicial. Para o presente trabalho, nos interessa falar, especialmente, da participação popular em âmbito administrativo, dentro dos processos de licenciamento ambiental, o que se fará nas próximas linhas.

### **3 A participação popular nos procedimentos de licenciamento ambiental**

O licenciamento ambiental é definido na Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio ambiente (Conama), como um

procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

O licenciamento ambiental configura-se como um relevante procedimento de “verificação preventiva da utilização dos recursos naturais da forma indicada na lei”. (MORAES, 2004, p. 85).

Para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, a CF/88, no inciso IV do art. 225, exige a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (Epia), que, regulamentado pela Resolução 237/1997 do Conama, através de seu Relatório de Impacto Ambiental (Rima), permitirá a autoridade concedente da licença prévia ter subsídios para sua aprovação ou não.

A Resolução 237/1997 do Conama expressamente define:

Art. 3º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

O Epia-Rima é interessante porque permite um estudo prévio e aprofundado acerca dos possíveis impactos que um empreendimento potencialmente poluidor pode acarretar ao meio ambiente. Possibilita a adoção de medidas precaucionais no sentido de amenizar ou mesmo evitar os impactos ambientais gerados pelo uso múltiplo de nossos recursos naturais.

Sobre a participação popular no licenciamento ambiental, a legislação prevê que essa se dê através de audiências públicas, que têm por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido

Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. Assim, dispõe a Resolução 9/1987 do Conama.

As audiências públicas em licenciamento ambiental estavam inicialmente, previstas na Resolução 1/1986 do Conama, recebendo detalhamento na Resolução 9/1987 supracitada e sendo, após, confirmada na Resolução 237/1997.

A participação popular, nas audiências públicas de licenciamento ambiental, é interessante por “permitir a participação da população em decisões sobre a autorização e a implantação de obras e atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente”. (MIRRA, 2010, p. 142).

Nesse sentido, Ferri menciona:

Se requer uma maior participação da sociedade civil nas discussões acerca do meio ambiente e dos efeitos de sua proteção e/ou degradação, seja no que se refere à efetivação de mecanismos democráticos, como as audiências públicas, por exemplo, seja na tomada de consciência dos indivíduos acerca do papel e da função de uma participação cidadã mais efetiva. (2015, p. 253).

Pode-se dizer que o licenciamento ambiental é instrumento que assegura efetividade aos princípios da participação popular e também aos princípios da prevenção e precaução, pois recebe um controle prévio do Poder Público e da sociedade das atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente, ao permitir a participação de qualquer interessado nas audiências públicas.

A audiência pública pode ser solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos. O órgão ambiental também pode promover a audiência de ofício, mas, quando solicitada, não pode deixar de realizá-la, sob pena de invalidade da licença concedida (art. 2º, § 2º, Resolução 9/1987 do Conama). Deve ocorrer em local acessível aos interessados, para permitir a maior participação possível, podendo ocorrer mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto, em razão da localização geográfica (art. 2º, §§ 4º e 5º, Resolução 9/1987 do Conama).

Quem dirige a audiência pública é o representante do órgão licenciador, que deve expor o projeto e seu RIMA e abrir discussão com os interessados, possibilitando o debate (art. 2º, § 3º, Resolução 9/1987 do Conama).

Ao final de cada audiência pública, lavra-se uma ata, à qual serão anexados todos os documentos entregues durante a sessão (art. 4º, Resolução 9/1987 do Conama).

Contudo, a audiência pública no processo de licenciamento ambiental não tem caráter decisório, sendo de natureza consultiva, de acordo com Mirra:

Seja no processo de licenciamento ambiental como um todo, seja no procedimento de elaboração, discussão e aprovação do estudo de impacto ambiental, a participação popular não tem, em princípio, natureza deliberativa, e sim consultiva, reservando-se ao órgão público ambiental a decisão final quanto à concessão ou não das licenças previstas na legislação ambiental. (2010, p. 144).

Porém, os resultados da audiência pública devem ser levados em consideração pelo órgão licenciador, servindo a ata de audiência e seus anexos como base para aprovação ou não do projeto (art. 5º, da Resolução 9/1987 do Conama).

Dessa forma, se percebe que a audiência pública é um importante instrumento de participação popular em temáticas ambientais, pois permite que a comunidade conheça e opine acerca dos impactos que uma atividade potencialmente poluidora pode causar ao meio ambiente e às presentes e futuras gerações.

Nas próximas linhas, abordar-se a hipótese de exigência de licenciamento ambiental na liberação de atividades potencialmente poluidoras, envolvendo OGMs.

#### **4 O licenciamento ambiental como instrumento de proteção do meio ambiente em atividades que utilizam Organismos Geneticamente Modificados**

Sabe-se que a produção de alimentos no mundo é uma das principais causas da degradação ambiental, e a cultura de OGMs colabora para o desequilíbrio dos ecossistemas. (WEBBER, 2016, p. 118).

O que desencadeou a inserção de organismos manipulados geneticamente na produção agrícola moderna e a consequente utilização indiscriminada de

substâncias químicas para controle de pragas foram a visão capitalista adotada na produção alimentícia mundial, à caça de safras grandiosas e altos lucros.

A evolução tecnológica dos meios de produção trouxe uma visão industrial à produção alimentícia impulsionada pelo consumo.

Nesse passo, mencionam Pereira, Lundgren e Toniasso:

A humanidade evolui tecnologicamente de forma significativa nos últimos séculos, apresentando avanços, como, por exemplo, o desenvolvimento da biotecnologia, da ciência, da informática, das telecomunicações, da produção, das indústrias em geral. Esses avanços trouxeram grandes mudanças nas relações sociais e culturais, criando, assim, uma sociedade dita moderna que se transmutou em uma sociedade de consumo.

Esse avanço propiciou o progresso, que nos fins do século XX desconectou a modernidade de si mesma e ofereceu o pensamento para a pós-modernidade. Nesse sentido, contemporaneamente, discute-se se a sociedade encontra-se na modernidade ou já ultrapassou os portais da pré-modernidade. Fora a discussão sobre modernidade ou pós-modernidade, o que se tem certeza é que essa sociedade se expandiu tendo o consumismo como motor propulsor de seu desenvolvimento econômico e tecnológico. (2014, p. 10-11).

A história mostra que a chamada “Revolução Verde”, desencadeada na década de 1950, objetivou o aumento da produção de alimentos e trouxe drásticas mudanças ao sistema agrícola até então vigente, inserindo novas tecnologias com vistas a produzir safras extensivas. Contudo, trouxe consigo o uso excessivo e sem critério de substâncias químicas, conforme refere Fagundez et al.:

A adoção de agroquímicos no combate às pragas estava em consonância com um projeto científico, que objetivava desenvolver drogas mais eficazes. Contudo, em um primeiro momento, não se conseguia mensurar os efeitos colaterais dos produtos empregados na lavoura. Há por detrás do projeto científico o combate aos inimigos da lavoura, como se vê no sistema repressivo a busca por se eliminar ou por se prender os inimigos da sociedade. A visão maniqueísta que move o mundo, especialmente ocidental, tem trazido sérias consequências para a saúde e para a vida em sociedade.

A ciência não pode ter compromisso apenas com o poder econômico, deve voltar-se para a preservação da vida. [...] A ciência deve ter, sobretudo, compromisso com a vida. Contudo, infelizmente, na sociedade política, a ciência está a serviço do capital. (2012, p. 87-88).

Além desse forte cunho comercial que a produção agrícola sofreu com a Revolução Verde, o fortalecimento da sociedade de consumo também é fator relevante para o aumento de demandas que envolvem matérias-primas fruto do meio ambiente.

Conforme Pereira e Calgaro,

com o progresso industrial desenvolvido na sociedade moderna, o homem foi rapidamente degradando o meio ambiente em busca de matéria-prima para a sua produção gerando, tanto na origem dos produtos, quanto no seu final, um verdadeiro caos ambiental. (2014, p. 20).

O modelo de exploração em escala industrial gera certa dependência do produtor de indústrias químicas, o qual necessita das sementes manipuladas e do agrotóxico correspondente para poder continuar produzindo.

Castillo e Graff explicam que

el modelo de exploración agrícola en escala industrial, actualmente en expansión en todo el mundo, impone una pesada carga ambiental. Además de resultar en diversas externalidades negativas, como los residuos de fertilizantes y pesticidas en el suelo, en el agua – y no raro en los propios alimentos – ese modelo presupone una alta dependencia de los agricultores a insumos externos – desde las semillas hasta los fertilizantes, los herbicidas y otros agroquímicos –, suministrados en general por grandes transnacionales de la industria química. (2015, p. 225).

O efeito dominó ocasionado pelo modo de produção moderno vai desde a utilização de OGMs, passando pelas monoculturas, o empobrecimento do solo, a utilização de agrotóxicos para controle de pragas (que já são resistentes aos métodos tradicionais), a contaminação dos recursos hídricos, até o envenenamento dos agricultores e consumidores daqueles produtos. Quando o objetivo está concentrado na maximização dos lucros, a qualidade da produção fica em segundo plano.

Ferreira, Ferreira e Ceglie sustentam que,

conforme se verificou, a humanidade foi capaz, através da tecnociência, de aprimorar a produção dos alimentos, objetivando principalmente aumentar a sua quantidade. Mas, e a qualidade desses produtos? É inegável que as revoluções alimentícias também trouxeram prejuízos ambientais e sociais. Com a monocultura, houve a perda de mecanismos de defesa e de fertilizantes naturais, tornando as plantações mais vulneráveis

às pragas e o solo degradado, requerendo maior emprego de fertilizantes e agrotóxicos. O uso de fertilizantes resultou em mais oferta de nutrientes às águas, tanto aquelas do lençol freático quanto às das superficiais, causando um elevado crescimento de determinadas algas, as quais suprimem o crescimento de outras e de alguns animais. Além dos fertilizantes, deve-se destacar os prejuízos que os agrotóxicos trouxeram para a sociedade. Essas substâncias poluem a água com carcinógenos e outras substâncias tóxicas prejudiciais aos seres humanos e à vida selvagem, com reflexos na pesca e com diminuição da biodiversidade. Esta, por sua vez, é fator essencial para várias produções agrícolas. Com a sua redução, há degradação da qualidade do solo, que passa a necessitar de maior emprego de fertilizantes, de irrigação e de energia para que se mantenha produtivo. Conseqüentemente, os pequenos agricultores têm menor competitividade por não conseguirem acompanhar os investimentos necessários. (2012, p. 152-153).

Por OGMs entendem-se os “organismos criados em laboratório por meio de técnicas de engenharia genética, nas quais sua estrutura natural é manipulada a fim de obter características específicas”. (SÁ; NAVES, 2011, p. 169).

O art. 3º, inciso V da Lei de Biossegurança conceitua que os OGMs são aqueles organismos cujo material genético – ADN/ARN tenha sido modificado por qualquer técnica de engenharia genética.

Dessa maneira, percebe-se o quanto tais organismos estão presentes no dia a dia e na mesa do consumidor brasileiro sem que esse se dê conta disso, falhando o Estado em muito, no dever de informação.

A informação é de fundamental importância para enfrentamento de assuntos delicados e importantes como o dos OGMs, pois existe aqui um choque entre os interesses econômicos na produção de alimentos mundial e a saúde dos seres humanos e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Até mesmo o Papa Francisco se manifestou sobre o tema da manipulação genética de sementes, afirmando que o tema é complexo e precisa ser abordado com um olhar abrangente e interdisciplinar, para que todos tenham acesso à informação completa sobre o tema e possam se posicionar e fazer suas escolhas com segurança:

Há necessidade duma atenção constante, que tenha em consideração todos os aspectos éticos implicados. Para isso, é preciso assegurar um debate científico e social que seja responsável e amplo, capaz de considerar toda a informação disponível e chamar as coisas pelo seu nome. Às vezes, não se coloca sobre a mesa a informação completa, mas é selecionada de acordo com os próprios interesses, sejam eles políticos, econômicos ou ideológicos. Isto torna difícil elaborar um juízo equilibrado e prudente sobre as várias

questões, tendo presente todas as variáveis em jogo. É necessário dispor de espaços de debate, onde todos aqueles que poderiam de algum modo ver-se, direta ou indiretamente, afetados (agricultores, consumidores, autoridades, cientistas, produtores de sementes, populações vizinhas dos campos tratados e outros) tenham a possibilidade de expor suas problemáticas ou ter acesso a uma informação ampla e fidedigna para adotar decisões tendentes ao bem comum presente e futuro. A questão é de caráter complexo, que requer ser abordada com um olhar abrangente de todos os aspectos; isto exigiria pelo menos um maior esforço para financiar distintas linhas de pesquisa autônoma e interdisciplinar que possam trazer nova luz. (PAPA FRANCISCO, 2015, p. 43).

Para Castillo e Graff, a mudança de cenário envolve muito a participação do consumidor, que precisa exigir segurança alimentar naquilo que consome:

Tal perspectiva requiere una nueva actitud por parte de los ciudadanos consumidores, con la paulatina concientización sobre la importancia, no únicamente de alimentos saludables, sino también producidos de forma menos agresiva con el medio ambiente. El cambio de paradigma de consumo es esencial para que se pase de un predominio puramente estético y práctico, para poder evolucionar y valorar los efectos producidos a largo plazo, considerando que la verdadera esencia del alimento es el proporcionar salud. Así, la fuerza de la demanda por parte del consumidor puede contribuir con mejoras en la producción primaria y con ello obtener beneficios en las prácticas agrícolas de menor impacto ambiental. Es decir, los patrones alimentarios de consumo también deben ser objeto de políticas públicas, proporcionando al consumidor una mayor conciencia y autonomía para la tomada de decisiones alimentarias más saludables y ambientalmente responsables. (2015, p. 251).

O Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – 1992 deixa expressa a importância da participação social quando estabelece que

a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos.

Bühning e Tabarelli reforçam, ainda, a Responsabilidade Civil Ambiental Objetiva e Solidária na temática do uso de OGMs, tendo em vista o princípio da precaução com envolvimento de todos:

Assim é que a partir da reflexão sobre a temática do uso de OGMs e o risco que isso pode representar para a ocorrência de danos ambientais, garante-se a responsabilidade civil ambiental objetiva e solidária, baseada na teoria do risco integral, de todos os que de algum modo contribuíram para eventuais prejuízos ao meio ambiente como forma de tutela preventiva do direito à vida em todas as suas formas de manifestações. (2017, p. 20).

Nessa senda, percebe-se a importância de um processo democrático na liberação de atividades que envolvam o uso de sementes transgênicas, hipótese levantada por Cristiano Weber em sua obra: *Estado de Direito Socioambiental e segurança alimentar: o caso das lavouras geneticamente modificadas* (2016), a qual será abordada com detalhes no próximo tópico.

## **5 O caso das lavouras geneticamente modificadas no Município de Nova Petrópolis**

Na obra citada, Weber descreve a situação do Município de Nova Petrópolis, cidade localizada no Bioma Mata Atlântica, recheada de espécies do pinheiro brasileiro (araucária angustifolia), espécie ameaçada de extinção, mas que é uma grande produtora de milho, e a maior parte das lavouras é transgênica, não havendo qualquer tipo de procedimento de liberação de produção agrícola, nem políticas públicas por parte do Poder Público local. (WEBER, 2016, p. 134).

Para Weber, a exigência de licenciamento ambiental às atividades que envolvam liberação de produção agrícola com semente transgênica é cabível tendo em vista que a proteção e a preservação do meio ambiente são de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (WEBER, 2016, p. 147).

Segundo Farias,

todas as atividades relacionadas aos OGM estão sujeitas ao Licenciamento Ambiental, pelo fato de serem utilizadoras de recursos ambientais e principalmente por apresentarem graves riscos ao meio ambiente e à saúde humana. (2008, p. 449).

Dessa forma, o licenciamento ambiental, através do seu EIA e seu Rima podem ser importantes instrumentos de controle do Poder Público e da coletividade nas atividades que possam causar danos ambientais (WEBER, 2016, p. 196), tendo em vista o caráter multidisciplinar do EIA/Rima e a possibilidade de participação popular no processo, através da realização de audiências públicas.

Para o referido autor, a falta de um instrumento de controle e gestão ambientais por parte do Poder Público e a ausência absoluta de políticas públicas de sustentabilidade apenas colaboram com a degradação ambiental desse ecossistema que, sensível como é, poderá ser completamente perdido se nada for feito a tempo. Por isso, é importante o procedimento administrativo de licenciamento ambiental, legítimo instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, no controle e na gestão de atividades agrícolas potencialmente poluidoras, como é o caso da produção de sementes transgênicas. O mesmo pode ser dito em relação ao EPIA, que dá uma inigualável contribuição, pois é elaborado por uma equipe multidisciplinar com a participação social de todos os atores envolvidos pelo empreendimento agrícola. (WEBER, 2016, p. 195).

Weber conclui:

Esses dois instrumentos de política pública de sustentabilidade podem e devem ser exigidos pelo Poder Público Municipal, Estadual ou Federal para a implantação de atividades agrícolas que utilizam lavouras transgênicas para a produção de alimentos. Tal exigência está baseada não só na Constituição Federal de 1988 (arts. 170 e 225), mas também no sistema normativo infraconstitucional. Portanto, os entes da Federação (Municípios, Estados e União) devem assegurar a aplicação dos instrumentos de proteção e preservação à luz do Estado de Direito Socioambiental, sob pena de incorrerem em omissão, prejudicando as presentes e futuras gerações, privando-as de desfrutarem um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. (2016, p. 196).

Para Bühring e Tabarelli, a aplicação do princípio da precaução é de fundamental importância, já que se está falando de riscos desconhecidos que podem atingir toda a coletividade:

O princípio da precaução deve ser aplicado, tal qual o seu fundamento originário, ou seja, quando se está diante de *grave ameaça* somada à incerteza científica e ao desconhecimento do risco, sendo estas as limitações da sua aplicação. Não se pode desconsiderar a necessidade de plausibilidade do risco, da grave ameaça, pois a aplicação diante de uma possibilidade de qualquer risco que seja, trata-se de uma generalização do

conceito do princípio. Desta maneira, a expressão “grave ameaça de dano irreversível” deve ser considerada e respeitada ao “pé da letra”, pois, caso contrário, haverá a sobreposição de um bem constitucional sobre um objetivo constitucional: O meio ambiente inviabilizando o desenvolvimento econômico. (2017, p. 282).

Sem dúvida, a participação popular nas audiências públicas para discussão do impacto ambiental que lavouras geneticamente modificadas causariam na região mostra-se um importante instrumento para a efetivação do princípio da precaução e a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A população pode se fazer presente nos momentos em processos de licenciamento, com informações, dados e questionamentos às audiências públicas, o que pode dar voz aos anseios dos moradores da região, que se preocupam com o equilíbrio local e a segurança alimentar.

Percebe-se, então, que o licenciamento ambiental pode, sim, ser encarado como um importante instrumento de preservação ambiental em atividades que envolvam OGMs, sendo a participação popular, nos referidos processos de licenciamento, uma ferramenta que traz ganhos a toda a coletividade.

## **6 Considerações finais**

O presente artigo se propôs a analisar o princípio da participação popular e sua aplicação, diante do direito-dever a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, contido no art. 225 da CF/88.

Buscou-se entender a relevância que a participação da sociedade tem nas temáticas ambientais e como sua atuação, nos espaços administrativo, legislativo e judiciário, pode trazer ganhos a toda a coletividade.

Especialmente dentro dos procedimentos de licenciamento ambiental, fez-se uma análise das resoluções que envolvem o tema e da importância que a participação popular exerce nas audiências públicas realizadas para concessão de licenças de instalação de empreendimentos em áreas potencialmente poluidoras.

Por fim, examinaram-se as controvérsias envolvendo o tema OGMs e de que forma os processos de licenciamento ambiental poderiam atuar como instrumento de preservação da biodiversidade.

Foi possível concluir que a participação popular direta é extremamente importante para concretização do mandamento constitucional contido no art. 225 da nossa Constituição, já que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado impõe o dever a toda a coletividade de defendê-lo e preservá-lo.

Entende-se que, ao permitir a participação da sociedade no processo investigatório e de tomada de decisões que envolvem o procedimento que é o licenciamento ambiental, abre-se espaço para que os interessados possam sanar dúvidas e opinar acerca de situações que influenciam diretamente no seu modo de vida, sendo a realização de audiências públicas um importante instrumento de proteção do meio ambiente.

Desta forma, envolver a sociedade em questões relevantes como os OGMs só trará ganhos ao meio ambiente e à coletividade.

#### Referências

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. MMA. Ministério do Meio Ambiente. *Agrotóxicos*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Planalto legislação, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 23 dez. 2017.

BRASIL. *Lei 11.105/2005*. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam Organismos Geneticamente Modificados – OGMs e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança (PNB), revoga a Lei 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm)>. Acesso em: 23 dez. 2017.

BÜHRING, Marcia Andrea; TABARELLI, Liane. Responsabilidade Civil Ambiental Solidária: reflexões sobre os Organismos Geneticamente Modificados. In: DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO - CONPEDI, 1., 2017, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2017. p. 265-285.

CASTILLO, Armando Meraz; GRAFF, Laíse. La presión del consumo sobre el medio ambiente: alimentos, producción agrícola y seguridad alimentaria. In: PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; HORN,

Luiz Fernando Del Rio. *Relações de consumo: políticas públicas*. Caxias do Sul: Plenum, 2015. p. 101-112.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. *Resolução Conama 9, de 3 de dezembro de 1987*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução Conama 001, de 23 de janeiro de 1986*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

FAGUNDEZ, Paulo Roney Ávila et al. Considerações éticas acerca da gestão dos agrotóxicos no Brasil. In: ARAGÃO, Alexandra et al (Org.). *Agrotóxicos: a nossa saúde e o meio ambiente em questão: aspectos técnicos, jurídicos e éticos*. Florianópolis: Funjab, 2012. p. 67-110.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERREIRA, Jovino dos Santos; FERREIRA, Vera Lúcia Paes Cavalcanti; CEGLIO, William Queiroz Guimarães Wiegandt. A saúde e os agrotóxicos: pacientes com neoplasias hematológicas e exposição a agrotóxicos: análise em um hospital universitário. In: ARAGÃO, Alexandra et al (Org.). *Agrotóxicos: a nossa saúde e o meio ambiente em questão: aspectos técnicos, jurídicos e éticos*. Florianópolis: Funjab, 2012. p. 147-168.

FERRI, Caroline. Notas introdutórias acerca da questão democrática: aspectos para compreensão do desenvolvimento sustentável. In: RECH, Adir Ubaldo; MARIN, Jeferson; AUGUSTIN, Sergio (Org.). *Direito ambiental e sociedade*. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 253. Disponível em: <<https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/E-book-Direito-ambiental-sociedade.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Licenciamento ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PAPA FRANCISCO. *Carta Encíclica Laudato Sí*. Sobre o cuidado da Casa Comum, 2015. Disponível em: <[http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)>. Acesso em: 23 dez. 2017.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria geral do Direito Ambiental*. Trad. de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: RT, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. *Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais* (Ibama). Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no Direito brasileiro*. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Departamento de Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MORAES, Luís Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2004.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide. Os riscos ambientais advindos dos resíduos sólidos e o hiperconsumo: a minimização dos impactos ambientais através das políticas públicas. In: PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide; HORN, Luiz Fernando Del Rio (Org.). *Resíduos sólidos: consumo, sustentabilidade e riscos ambientais*. Caxias do Sul: Plenum, 2014. p. 1-18.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; LUNDGREN, Ana Paula; TONIASSO, Rachel Cassini. O hiperconsumismo e os riscos ambientais provocados por resíduos sólidos: uma análise da política nacional dos resíduos sólidos, tendo Caxias do Sul como referência. In: PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide; HORN, Luiz Fernando Del Rio (Org.). *Hiperconsumo, riscos ambientais provocados pelos resíduos sólidos e políticas públicas nos municípios de Caxias do Sul e Passo Fundo*. Caxias do Sul: Plenum, 2014. p. 72-88.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Processo civil ambiental*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2011.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. *Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável*. Caxias do Sul: Educus, 2014.

WEBER, Cristiano. *Estado de direito socioambiental e segurança alimentar: o caso das lavouras geneticamente modificadas*. Porto Alegre: Editora Fi, 2016.

## A Responsabilidade Civil Ambiental diante dos desastres ambientais: uma análise sobre o nexo de causalidade

*Civil Responsibility for environmental disasters: an analysis of the causality nex*

Paula Dilvane Dornelles Panassal\*

**Resumo:** No presente estudo, analisa-se a Responsabilidade Civil Ambiental como instituto apto a proteger o meio ambiente e garantir a reparação de danos diante de desastres ambientais. Serão abordadas as teorias objetivas da responsabilidade civil, os pressupostos do nexo de causalidade, passando-se à construção de um modo próprio de apuração da relação de causalidade na seara ambiental. Afirma-se, com o presente estudo, que é adequado utilizar-se da imputação objetiva de danos através do critério do risco na aferição da relação de causalidade ambiental. Adotou-se como método de pesquisa a investigação teórica da legislação, doutrina e jurisprudência.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil Ambiental. Desastre ambiental. Nex de causalidade.

**Abstract:** In the present study, Environmental Civil Liability is analyzed as an institute capable of protecting the environment and ensuring compensation for damages in the face of environmental disasters. Objective theories of civil liability, the presuppositions of the causal link, will be approached, and the construction of a proper way of calculating the causal relationship in the environmental field will be approached. Theoretical investigation of legislation, doctrine and jurisprudence was adopted as research method. We highlight the case study of the environmental disaster in Rio dos Sinos.

**Keywords:** Civil Responsibility. Environmental disaster. Causality nexus.

### 1 Introdução

No presente trabalho, objetiva-se demonstrar os desafios do Direito Ambiental na defesa do meio ambiente e a possibilidade de se efetivar a Responsabilidade Civil por eventuais desastres ambientais.

Inicialmente, se analisam as estruturas da Responsabilidade Civil em matéria de tutela ambiental, a qual é de fundamental importância à compreensão das condições do Direito como garantia dos interesses ambientais das presentes e futuras gerações. Fundamental a esse propósito é considerar a

---

\* Pós-Graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), Advogada, Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Magistratura Federal (Esmafe). Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

Responsabilidade Civil, sendo o ambiente um bem jurídico em função e na medida do homem.

Em se tratando de dano ambiental, marcado por situações de confluência de várias condutas, muitas vezes esparsas no tempo e no espaço, denominadas multicausais, o nexo causal não se caracteriza pela clareza científico-natural. Dessa forma, a própria prova do nexo causal exige uma abordagem diferenciada, levando em conta a proteção do meio ambiente e a função garantidora da Responsabilidade Civil, assegurando-se certeza e segurança jurídicas quanto à repartição dos riscos em sociedade.

Portanto, o presente trabalho tem o escopo de explorar as diversas teorias do nexo causal, elemento crucial da tutela civilista do meio ambiente e sua especial função que é a de estabelecer uma ordem normativa de gerenciamento dos riscos ambientais. Ainda, aponta-se à divergência jurisprudencial do estudo de caso ante o desastre ambiental ocorrido no rio dos Sinos.

Por fim, tecem-se considerações acerca da importância da responsabilidade em estudo como instrumento de proteção e guarida dos cidadãos no que tange aos desastres ambientais, cabendo aos órgãos públicos, constitucionalmente investidos dessa função, utilizarem-se da Responsabilidade Civil para recuperar a dignidade das vítimas, diante de eventuais desastres ambientais, e recompor, se possível, o meio ambiente afetado pela tragédia.

## **2 A Responsabilidade Civil Ambiental**

O conceito responsabilidade Civil, proveniente do latim *responsabilitatis*, está atrelado ao sentido de responsabilizar-se (BIRNFIELD, 2011, p. 48), caracteriza-se, essencialmente, por atribuir ao que causou danos a outrem a obrigação de ressarcimento dos prejuízos suportados por esse, em decorrência, via de regra, de um ato ilícito.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Embora exista a previsão do art. 927 do CC, que dispõe: “Aquele que, por ato ilícito causar dano a outrem fica obrigado a repará-lo”, admite-se a Responsabilidade Civil decorrente de ato ilícito, inclusive em matéria de Direito Ambiental. Em relação a essa responsabilidade, explanam Leite e Ayala: “Trata-se da consagração, em nosso ordenamento jurídico, da reparação de toda e qualquer espécie de dano coletivo, no que toca à sua extensão e em face do bem ambiental, a indenização poderá decorrer até em consequência de ato ilícito, considerando o risco da atividade”. (LEITE; AYALA, 2011, p. 277).

Essa responsabilidade, apurada mediante uma indenização, é fixada pela extensão do dano, como preleciona o art. 944 do Código Civil (CC) pátrio. Como qualquer reparação, também “a reparação do dano ambiental opera por meio de normas de responsabilidade civil e funcionam como instrumentos ao mesmo tempo de tutela e de controle da propriedade”. (BÜHRING, 2016, p. 22).

A Responsabilidade Civil por danos ambientais é tema de grande polêmica e indefinições, sendo certo que possui um regime jurídico próprio com o influxo de normas específicas ambientais. De acordo com o princípio 13 da Declaração do Rio, “os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas da poluição e de outros danos ambientais”. (ONU, 1992).

A tutela do meio ambiente tem amparo na Responsabilidade Civil (OLIVEIRA, 2007, p. 20), “abrangendo a função ressarcitória, essencial à reparação do dano ambiental, preferencialmente através da restauração natural, a função preventiva e a função punitiva na tutela do meio ambiente”. (SENDIM, 2002, p. 16).

Tendo em vista que a responsabilidade em tela inclui, em seu âmbito, o risco e os danos lícitos, tem-se o reconhecimento de que, na “capacidade de empreendimento do homem, concretizam-se não somente benefícios econômicos, mas também consequências sociais degradantes, estabelecendo o Direito quais [são] os limites suportados pela sociedade”.<sup>2</sup> (LEITE; AYALA, 2011, p. 282). Nessa esteira, a lei pretende, ao trazer a obrigatoriedade de indenizar baseada no risco, não havendo ocorrência danosa, inserindo, assim, a lógica da prevenção, sendo essa fundamental ao entendimento do nexo de causalidade na perspectiva do meio ambiente.

A Responsabilidade Civil Ambiental tem seu fundamento legal no art. 225, § 3º, da Constituição Federal (CF/88) (BRASIL, 1988), o qual prevê que condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores,

---

<sup>2</sup> O debate em torno da Responsabilidade Civil Ambiental tem crescido nos últimos tempos. A constatação da existência de um significado *deficit* de execução, eficiência e legitimidade do Direito do Ambiente torna a questão do não cumprimento das normas ambientais um problema significativo do Estado de Direito hodierno. Urge uma compreensão crítica da profunda crise do modelo institucional em que se baseia, na essência, o atual Direito Ambiental. Nesse sentido, há um esforço na construção de uma dogmática da Responsabilidade Civil com um viés próprio à especificidade da tutela do meio ambiente. (LEITE; AYALA, 2011, p. 282).

pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente de ficarem obrigados à reparação dos danos causados.

A título infraconstitucional, tem-se a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e estabelece em seu art. 14, § 1º, que, independentemente de sanções administrativas e criminais, o agente do dano ao meio ambiente ou a terceiros é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizá-lo ou repará-lo.

Cumprir destacar que o legislador adotou o risco como fundamento da responsabilidade em estudo. Assim, nesse sentido, pode-se proporcionar um maior controle dos riscos ambientais, o que demonstra nova face do instituto, relacionada com a precaução e a prevenção de prováveis danos ambientais.

Na legislação brasileira, não há um preceito específico acerca da apuração causal na Responsabilidade Civil Ambiental, sendo a questão remetida à interpretação doutrinária e jurisprudencial. Adota-se a Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva, não sendo necessária a comprovação da culpa, para que haja obrigação de indenizar.

Diante dos desastres ambientais, a aplicação da Responsabilidade Civil Ambiental, se torna de extrema importância, conforme discorre Carvalho:

A responsabilidade civil apresenta um papel sempre relevante no estímulo a determinados comportamentos sociais, estimulando ou inibindo determinados padrões comportamentais. Contudo, no momento que se destaca a sua relevância, não há como negar as limitações apresentadas pelo sistema da responsabilidade civil quer em sua função de prevenção e mesmo, especificamente, para a compensação em danos catastróficos. Estas dificuldades decorrem do fato dos efeitos dos danos catastróficos serem geralmente dispersados sobre uma grande quantidade de pessoas, dificultando as vítimas ajuizarem demandas individualmente. A coleta de provas a respeito dos feixes constitutivos do nexos causal é, também, um aspecto limitativo. Finalmente, a probabilidade de condenação pode ser pequena face às dificuldades de encontrar e condenar o responsável, em razão da necessidade de demonstração dos elementos constitutivos da responsabilidade civil. (2015, p.131).

A incidência dessa responsabilidade por danos ambientais, justifica-se constantemente diante das catástrofes ambientais, uma vez diagnosticada a presença de nexos causal e de condutas que tenham contribuído para os efeitos lesivos dessas.

### 3 O Nexo de Causalidade na Responsabilidade Civil Ambiental

A doutrina, na descrição de Steigleder (2011, p. 171), considera que o nexo causal, embora tenha como ponto de partida leis naturais sem as quais o dano não ocorreria, está submetida, também, a critérios normativos, que traduzem opções valorativas para sua aferição: “A identificação da causa de um dano implica juízos de valor, informados pelo Direito, em que se fazem escolhas, fundadas em critérios tais como adequação social, periculosidade, etc.”

Pereira (2007, p. 151) refere que “o nexo causal é o mais delicado dos elementos da responsabilidade civil e o mais difícil de ser determinado”. Cabe, ainda, mencionar que, mesmo que haja culpa e dano, não existe obrigação de indenizar se entre ambos não se estabelecer uma relação causal.

Atualmente, entende-se que o nexo é binário, ou seja, abrange a “causalidade fundamentadora da responsabilidade, que tem como missão ligar o comportamento do lesante à lesão do direito subjetivo absoluto ou interesse legalmente protegido e a causalidade preenchedora da responsabilidade”. (BARBOSA, 2015, p. 109).

A causalidade é imprescindível à imposição da obrigação de indenização, indicando quem responde pelo dano, seja através de uma imputação subjetiva, atribuindo-se a responsabilidade a quem causa diretamente o dano injusto, seja através de uma imputação objetiva, atribuindo-se a alguém ligado ao dano pela segurança, pela garantia ou pelo risco.

No que tange à Responsabilidade Civil Ambiental, essa ocorre quando se está perante um dano provocado através de lesão a um componente ambiental, ou seja, uma lesão a um direito ou interesse do sujeito. Dessa feita, o nexo de causalidade é mais complexo, pois existe a conduta de um agente e a conduta a lesar o componente ambiental, e é essa lesão que irá incorrer na lesão de um direito ou interesse.

A causalidade, hoje, é, fundamentalmente, um problema de imputação de dano. (OLIVEIRA, 2007, p. 24). “De uma causalidade natural passa-se, cada vez mais, para uma causalidade jurídica ou normativa, que, rigorosamente, é um problema de imputação”. Fala-se em uma imputação causal objetiva no sentido de atribuição jurídica ou normativa do dano ou do resultado lesivo a um agente.

A causalidade é apreciada naturalisticamente, enquanto a imputação é auferida desde um critério normativo. Isso é evidente na Responsabilidade Civil Ambiental, na qual a causalidade eminentemente naturalística não soluciona os problemas da responsabilidade pelos danos ao meio ambiente. A Responsabilidade Civil Ambiental tem características peculiares incompatíveis com a adoção de um critério-base de aferição do nexo causal de base naturalística.

Destaca Oliveira (2007, p. 101) que a “multicausalidade ou o concurso de causas, fenômeno típico na seara ambiental, torna ainda mais difícil uma aferição segura do nexo causal em sede de dano ao meio ambiente”.

É necessário que, nas situações multicausais, o dano seja imputado a todos os agentes envolvidos, sob pena de frustração da responsabilidade ambiental. Em face da elevada frequência de multicausalidade na seara ambiental, solução diversa permitiria que os diversos agentes se eximissem de sua responsabilidade, colocando à prova não só a finalidade restauradora, mas também a finalidade repressiva da Responsabilidade Civil Ambiental.

Dessa forma, necessita-se de uma construção de modelo seguro de imputação do dano ambiental, uma vez que o nexo causal assume importância ampla na seara ambiental, funcionando como filtro essencial da responsabilidade civil.

Conforme afirma Oliveira (2007, p. 63), “há uma premissa negativa essencial sobre a qual se funda o trabalho de construção de uma teoria jurídica de imputação aos danos ambientais”.

Ainda destaca:

Trata-se de insusceptibilidade de que se tome como base de imputação de uma causalidade eminentemente naturalística. Diante da fisionomia típica do dano ao meio ambiente e do respectivo processo causal, é inatingível a demanda de uma clareza científico-natural na aferição da relação de causalidade na responsabilidade ambiental. (OLIVEIRA, 2007, p. 64).

Destaca-se, ainda, que o processo de poluição se prolonga no espaço e no tempo, dando origem aos chamados “danos a distância e danos tardios que evidenciam ainda mais as dificuldades de detecção do nexo de causalidade eminentemente natural em sede ambiental”. (OLIVEIRA, 2007, p. 118).

A sociedade industrial trouxe consigo, além dos progressos econômico e social inerentes aos avanços tecnológicos, uma globalização do risco. “Notadamente a ação desreguladora do homem sobre a natureza cria inclusive um risco, hoje imprevisível, de uma destruição ou esgotamento dos recursos do planeta”. (GOMES, 2000, p. 16).

À luz da ótica de prevenção, mostra-se absolutamente pertinente que a Responsabilidade Civil Ambiental seja orientada pela adoção de mecanismos que excluam a própria possibilidade de dano, assegurando uma tutela antecipada do meio ambiente em consonância com o princípio da prevenção.

O entendimento jurisprudencial que se afasta do pensamento positivista, nos ensina que, na interpretação feita de qualquer norma ou requisito de um instituto jurídico, não se pode limitar à luz do ser e ao sentido literal da norma; é preciso remeter também aos princípios que fundam o sistema jurídico.

Importa, ainda, mencionar que a prova do requisito causal, por sua vez, consta como um dos principais problemas de responsabilidade civil em se tratando de pretensões indenizatórias no Judiciário. Ocorre que os processos causais são complexos e nem sempre passíveis de reconstituição, tornando-se desafios algumas vezes impossíveis de se constituir a prova.

Nesse sentido, admitindo a Responsabilidade Civil a partir da configuração “da imputação da esfera de risco e reponsabilidade, não mais se procura provar a causa e o efeito, mas sendo a edificação da esfera do risco um juízo valorativo, a sua visualização é suficiente”. (BARBOSA, 2015, p. 101-107).

#### **4 Estudo de caso: desastre ambiental no rio do Sinos**

O ordenamento jurídico brasileiro, em matéria ambiental, adota a Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva, prevista no art. 14, § 1º da Lei 6.938/1981 (BRASIL, 1981) e no art. 225 da CF/88. (BRASIL, 1988).

A Responsabilidade Civil Objetiva, independentemente da existência de culpa, é um mecanismo processual que garante a proteção dos direitos da vítima no caso de danos ambientais à coletividade. Por isso, aquele que exerce uma atividade potencialmente poluidora, ou que implique risco a alguém, assume a responsabilidade pelos danos oriundos do risco criado.

Cabe referir que o entendimento jurisprudencial majoritário, adota a Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva por danos ao meio ambiente; contudo, tal posicionamento foi divergente no caso que se traz à baila, ou seja, do desastre ambiental ocorrido no rio dos Sinos, em outubro de 2006, quando 86 toneladas de peixes morreram por intoxicação com substância tóxica, sendo esse o desastre de maior proporção ocorrida no estado gaúcho.

Imperioso é destacar que, no caso em tela, a sentença do processo que foi movido pela Colônia de Pescadores em desfavor das empresas poluidoras, restou julgada improcedente, pelo juízo *a quo* e fundamentada basicamente no argumento de inexistência denexo causal, na medida em que a autora (Colônia de Pescadores) não teria comprovado que seus associados sofreram prejuízos, quer de ordem material, quer de ordem moral, em face de não poderem exercer a pesca profissional no referido curso hídrico.

Em que pese tenha sido interposto recurso de apelação, que, por maioria, negou provimento ao apelo, vencido o revisor que dava provimento, o voto divergiu em relação ao mérito do processo no que tange ao voto do relator, o que merece ser analisado com um olhar mais crítico em face dos elementos probatórios carreados aos autos.

Segue ementa do recurso de apelação:

TJ/RS – Apelação Cível – Data da Publicação 25.09.2013. Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AGRAVOS RETIDOS. RECURSO ADESIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO COLETIVA POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. COLÔNIA DE PESCADORES Z-5. DESASTRE AMBIENTAL NO RIO DOS SINOS. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DA APELAÇÃO. PRELIMINARES. RESPONSABILIDADE CIVIL. ÔNUS PROBATÓRIO. ALIMENTOS PROVISÓRIOS. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ.

[...] 6. RESPONSABILIDADE CIVIL. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL. INEXISTÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR.

Incumbia à parte autora comprovar os fatos constitutivos do seu direito, prova essa da qual o corolário exponencial é a demonstração do nexo causal entre o evento danoso (prejuízos morais e materiais sofridos pelos pescadores associados da Colônia autora) e a conduta da parte ré (atividade industrial poluente que, supostamente, teria levado ao desastre ambiental no Rio dos Sinos e, conseqüentemente, à impossibilidade de os pescadores da Colônia Z-5 exercerem sua atividade profissional nesta localidade). Todavia, a produção probatória não deixa dúvidas acerca da inexistência de nexo de causalidade entre o dano ambiental ocorrido e os alegados prejuízos sofridos pelos pescadores, de modo a esclarecer suficientemente que as águas do Rio dos Sinos, haja vista a sua classificação, não eram aptas à exploração da pesca profissional à época do fato. Atesta, mais do que isso, que os pescadores não poderiam exercer atividade profissional no trecho atingido pelo desastre

ambiental ante ao fato público e notório em que consistia a sua poluição. A parte autora não logrou êxito em se desincumbir do ônus determinado pelo art. 333, I, do CPC, não comprovando o fato constitutivo do seu direito, de modo que da prova produzida não decorreu a confirmação dos fundamentos do pedido e da causa de pedir. Confirmação dos fundamentos do pedido e da causa de pedir. Quanto a esse aspecto, votou vencido o Revisor, entendendo haver elementos probatórios suficientes para identificar os danos alegados na inicial e o nexo de causalidade entre eles e a conduta imputável às requeridas. À UNANIMIDADE, REJEITARAM AS PRELIMINARES E DESPROVERAM AOS AGRAVOS RETIDOS E AO RECURSO ADESIVO E, POR MAIORIA, NEGARAM PROVIMENTO AO APELO, VENCIDO O REVISOR QUE DAVA PROVIMENTO. (APELAÇÃO, nº 70045254489, Rel.Tasso Caubi Soares. (BRASIL, 2013).

O fundamento essencial do voto do relator, nesse julgado, passava pelas apontadas evidências de que, no particular trecho do rio dos Sinos, onde ocorreu o desastre ecológico, não havia pescadores e nem seria possível a pesca, havendo a explicação, inclusive, que, pela incrível degradação ambiental da bacia hidrográfica do rio dos Sinos, causada também pela quase total ausência de tratamento de esgotos urbanos, talvez nem peixes existissem em volume suficiente para garantir pesca profissional.

Todavia, se aponta a fato incontroverso, 86 toneladas de peixes morreram no desastre ecológico, ou seja, peixes existiam em relativa abundância, dessa forma, diante da análise dos elementos probatórios acostada ao processo fundamenta o revisor de forma brilhante a divergência do voto.

Imperioso é destacar que as investigações levadas a cabo, à época, pelos órgãos competentes revelaram que o desastre foi provocado por uma combinação de fatores e eventos, tendo sido decisiva a conduta das rés ao lançarem, no referido curso hídrico, efluentes industriais tóxicos e em quantidades absurdas, em total desrespeito à licença de operação, ou seja, tais resíduos, em contato uns com os outros, provocaram uma combinação mortal que levou à redução extrema do nível de oxigênio na água e, por consequência, à asfixia dos peixes e, com isso, a maior mortandade de peixes já vista nesse estado.

Pode-se afirmar que as rés violaram diversos dispositivos constitucionais e legais, causando danos ao meio ambiente, razão pela qual deveriam responder objetiva e solidariamente aos autores.

Portanto, é evidente o nexo de causalidade presente no caso em tela, no que tange às atividades das rés e a mortandade de peixes, bem como ao dano

daí resultante para os associados da autora. Contudo, esse não foi o entendimento adotado pelo Tribunal do Estado do Rio Grande do Sul.

É cediço que, em se tratando de dano ambiental, todos aqueles que concorrem de alguma forma à ocorrência de evento danoso, em maior ou menor grau, direta ou indiretamente, respondem ao(s) lesado(s), bem como pela reparação integral do corpo degradado. E o legislador (constitucional e infraconstitucional) assim determinou porque o bem ambiental – indispensável à manutenção da vida das presentes e futuras gerações, conforme preceitua o art. 225 da CF/88 (BRASIL, 1988), não pode ficar relegado a um segundo plano, dependente da boa vontade dos poluidores em repará-lo.

A doutrina brasileira é pacífica nesse sentido, valendo destacar a lição de Milaré:

Ora, verificado o acidente ecológico, seja por falha humana ou técnica, seja por obra do acaso ou por força da natureza deve o empreendedor responder pelos danos causados, podendo, quando possível, voltar-se contra o verdadeiro causador, pelo direito de regresso, quando se tratar de fato de terceiro. É essa interpretação que deve ser dada à Lei 6.938/81, que delimita a política nacional do meio ambiente, onde o legislador, claramente, disse menos do que queria dizer, ao estabelecer a responsabilidade objetiva. (2001, p. 151).

Silva, igualmente, aborda o tema, afirmando a solidariedade de todos os poluidores:

Nem sempre é fácil determinar ou identificar o responsável. Sendo apenas um o foco emissor, a identificação é simples. Se houver multiplicidade de focos já é mais difícil, mas é precisamente por isso que se justifica a regra da atenuação do relevo do nexos causal, bastando que a atividade do agente seja potencialmente degradante para sua implicação nas malhas da responsabilidade. Disso decorre outro princípio, qual seja o de que à responsabilidade por dano ambiental se aplicam as regras da solidariedade entre os responsáveis, podendo a reparação ser exigida de todos e de qualquer um dos responsáveis. (1994, p. 217).

Nesse contexto, parece coerente o fundamento do revisor, que não vislumbra a possibilidade de afastar a responsabilidade das rés pelo evento em liça, considerando que as mesmas infringiram sua licença operacional, bem como a legislação vigente, causando grave prejuízo ao meio ambiente, à vida aquática, à população ribeirinha, aos pescadores e à sociedade como um todo.

Inegavelmente, feriram, por certo, os princípios basilares e fundamentais que regem o ordenamento jurídico – do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução, da solidariedade inter-geracional, da ética ecológica, e, em especial, o da ubiquidade, pois olvidaram que, na natureza, tudo está interligado, e que o dano ambiental não conhece fronteiras.

## **5 Considerações finais**

Os danos ambientais causados pelo ser humano impõem à coletividade prejuízos que, muitas vezes, são irreversíveis e até mesmo incalculáveis. O ser humano, visando sempre aos desenvolvimentos tecnológico e científico, não tem encontrado um ponto de equilíbrio entre a exploração dos recursos naturais e uma sobrevivência digna, que não prejudique o outro ou a si mesmo. Assim, o direito através do instrumento da Responsabilidade Civil tem um papel relevante na tutela do meio ambiente e na efetividade social, para que haja uma reparação do dano causado e, também, para coibir a ação desordenada do homem.

No que tange à problemática da causalidade, a legislação brasileira tem dispensado o elemento *culpa* para imputar a Responsabilidade Civil por danos ao meio ambiente e adotou a Teoria do Risco Integral, contudo, isso ainda é insuficiente para solucionar situações de causalidade complexa, como, por exemplo, quando não se consegue identificar os agentes causadores em razão da multiplicidade de agressores ou da impossibilidade de comprovação do liame causal em razão dos danos continuados e sucessivos.

Nessa linha, cabe à doutrina e à jurisprudência discutir e desenvolver soluções renovadas que tornem possível uma efetiva prevenção e reparação dos danos ambientais, assegurando à sociedade um meio ambiente equilibrado para as presentes e as futuras gerações.

Assim, a análise dos pressupostos da Responsabilidade Civil Ambiental (e principalmente do nexo de causalidade), exige uma abordagem específica. As peculiaridades do nexo causal ambiental exigem que, de uma causalidade puramente naturalística ou, ainda que normativa, se assente em uma teoria da adequação ou do fim da norma, e que se evolua para um modo próprio de apuração da relação de causalidade.

O debate precisa ser constante, de forma a encontrar um critério próprio de imputação da responsabilidade no domínio do meio ambiente, isto é, que seja adequado e juridicamente operativo, funcionando como efetivo instrumento jurídico útil na identificação do nexo causal no caso concreto.

O tema *causalidade* gira em torno do próprio sentido da responsabilidade, encontrando na pessoa humana como ser livre e responsável, incluindo o dever de pretensão de cuidado para com o *outro*. Em face disso, uma conduta figura-se em uma esfera de responsabilidade entre as partes.

Nesse contexto, é adequado se utilizar da imputação objetiva de danos através do critério do risco na aferição da relação de causalidade ambiental, apresentando-se, ele, em consonância com os princípios norteadores do Direito Ambiental. Mas para haver imputação objetiva (presente no caso) é preciso uma verificação da esfera de risco e sua apuração de acordo com as circunstâncias de cada caso.

Dessa maneira a solução ora mencionada se apresenta de forma adequada à tutela do meio ambiente, eis que é mais flexível e tão pouco compromete a função de limitação da responsabilidade inerente a todo critério de imputação.

## Referências

BARBOSA, Mafalda Miranda. *Responsabilidade Civil: novas perspectivas em matéria de nexo de causalidade*. Cascais: Príncípa, 2015.

BIRNFELD, Dionísio Renz. *Dano moral ou extrapatrimonial ambiental*. São Paulo: LTr, 2011.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Código Civil*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil/03/constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/constituicao)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de Agosto de 1981. *Política Nacional do Meio Ambiente*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BÜHRING, Marcia Andrea. *Função social da propriedade*. Caxias do Sul, RS: Educus, 2016.

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

GOMES, Carla Amado. *A prevenção à prova no Direito Ambiental: em especial, os actos autorizativos ambientais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência*. 2. ed, rev. e atual. São Paulo: RT, 2001.

OLIVEIRA, Ana Perestrelo. *Causalidade e imputação na Responsabilidade Civil Ambiental*. Coimbra: Almedina, 2007.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento*. Disponível em: <[www.onu.org.br/rio20/2012/rio92](http://www.onu.org.br/rio20/2012/rio92)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SENDIM, José de Souza Cunhal. *Responsabilidade Civil por danos ecológicos*. Coimbra: Almedina, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

## O nexu de causalidade e o dano extrapatrimonial no desastre ambiental no rio dos Sinos

*The nexus of causality and the extrapatrimonial damage in the environmental disaster of the Sinos river*

Rubiane Galiotto \*

**Resumo:** Os desastres ambientais fazem parte da história da humanidade. Desde os primórdios, registros apontam que grandes catástrofes assolaram os povos e eram justificados como destino ou intervenções divinas. Na atualidade, o progresso e o avanço tecnológico dão nova roupagem a esses infortúnios e fazem com que inicie um processo de reflexão e tomada de decisões por parte dos gestores públicos e da população em geral. O objetivo deste artigo é analisar a relevância do nexu de causalidade no dever de indenizar, em decorrência do dano extrapatrimonial dos pescadores no desastre ambiental no rio dos Sinos no Rio Grande do Sul. O método de trabalho é qualitativo com revisão de literatura sobre o tema, promovendo-se um levantamento de fontes bibliográficas com posterior seleção e investigação dos aspectos que permitem visualizar o problema de pesquisa analisado. Como resultado, nota-se que o nexu de causalidade é fator imprescindível no dever de indenizar em decorrência do dano extrapatrimonial. No caso concreto em análise, o nexu de causalidade não restou demonstrado ante a pluralidade de causas que fizeram o rio se tornar impróprio à atividade de pesca.

**Palavras-chave:** Desastre ambiental. Dano extrapatrimonial. Nexu de causalidade. Rio dos Sinos.

**Abstract:** Environmental disasters are part of humanity's history. From the earliest times, records indicate that great catastrophes have devastated peoples and were justified as destiny or divine interventions. Nowadays, progress and technological advancement have given new coverage to these misfortunes and have led to a process of reflection and decision-making by public managers and the population in general. The objective of this article is to analyze the relevance of the causal link in the obligation to indemnify as a result of the extra – patrimonial damage of fishermen in the environmental disaster of rio dos Sinos. The method of work is qualitative with the review of literature on the subject, promoting a survey of bibliographic sources with subsequent selection and investigation of the aspects that allow to visualize the analyzed research problem. As a result, it is noted that the causal link is an essential factor in the obligation to indemnify as a result of the off-balance-sheet damage. In the present case, the causal link was not demonstrated before a number of causes that caused the river to become unfit for fishing activity.

**Keywords:** Environmental disaster. Extra-financial damages. Causal link. Rio dos Sinos.

---

\* Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito – convênio Universidade de Caxias do Sul/Escola Superior da Magistratura Federal – Esmafe/RS. Servidora Pública no Município de Caxias do Sul. Advogada. Conciliadora Cível na Comarca de Flores da Cunha – RS. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4723808454178892>. E-mail: rubianegaliotto@gmail.com

## 1 Introdução

Os desastres ambientais passaram a ganhar destaque nas páginas de noticiários, nos últimos tempos. As consequências que decorrem de tais eventos ultrapassam os danos ao meio ambiente natural, atingindo também os seres vivos que habitam o local.

A temática *desastres ambientais* é permeada de divisões e classificações que buscam delimitar, de maneira mais efetiva, as características de eventos tão impactantes ao meio ambiente.

Em que pese a conceituação adequada, os desastres acabam desencadeando uma série de danos e prejuízos aos envolvidos. Diante disso, ações de indenização e pedidos de ressarcimento são comuns após catástrofes.

No caso prático que será analisado, um desastre ambiental ocorreu em outubro de 2006, no rio dos Sinos, causando uma mortandade de peixes significativa. Após isso, ações foram movidas no intuito de reparar os danos causados após o episódio. No nicho escolhido, os pescadores da região pleiteiam indenização por danos morais em virtude da impossibilidade de pesca no local em decorrência do desastre mencionado.

O objetivo deste artigo é analisar a relevância do nexo de causalidade no dever de indenizar, em decorrência do dano extrapatrimonial dos pescadores no desastre ambiental no rio dos Sinos.

O método de trabalho é qualitativo com revisão de literatura sobre o tema, promovendo-se um levantamento de fontes bibliográficas com posterior seleção e investigação dos aspectos que permitem visualizar o problema de pesquisa analisado.

O tema é pertinente para análise por meio de um artigo, pois o desastre ambiental deixou muitas consequências pelo caminho, e a impossibilidade de pesca no local pode ter sido uma delas. Ademais, a caracterização do dano extrapatrimonial requer o cumprimento de alguns requisitos que serão analisados ao longo do artigo, de forma que se verifique se o liame decorrente do nexo de causalidade é verificado na situação julgada e nos casos práticos.

Para tratar do objetivo proposto, são elaborados três tópicos com as temáticas pertinentes. Os desastres ambientais são analisados no primeiro item, bem como evolução de sua caracterização pela humanidade, ao longo dos

tempos. Posteriormente, a ideia de dano ambiental é esmiuçada com as classificações e peculiaridades do dano ambiental extrapatrimonial. No mesmo tópico, o nexo de causalidade é analisado dentro da perspectiva da responsabilidade civil, como elemento crucial na responsabilização dos causadores de danos pelo dever de indenização. Por fim, toda a abordagem doutrinária é aplicada na análise de três julgados sobre o pedido de indenização por dano moral de pescadores atingidos pelo desastre ambiental ocorrido no rio dos Sinos.

## **2 Desastres ambientais: histórico e dimensões**

Os desastres não são novidade na história da humanidade. Nos primórdios, eram atribuídos a causas divinas e ao destino como justificativa para os infortúnios ocorridos. Na atualidade, possuem ligação com a ideia de progresso.

É a partir do Iluminismo e da modernidade que os desastres passam a consistir em eventos que servem de ponto de partida evolutivo, “exigindo reflexões, tomadas de decisão e, acima de tudo, antecipação pelos governantes, gestores privados e população em geral”. (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 21).

Como marco histórico, cita-se o terremoto ocorrido em 1755, na cidade de Lisboa, que acabou desencadeando um *tsunami* e incêndios na cidade. Esse foi considerado o primeiro “desastre moderno” (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 21) cuja causa de tudo não era mais atribuída a Deus ou a algo sobrenatural, fazendo com que os cidadãos demandassem do governo medidas de recuperação. Foi o início da forma de ver as pessoas como agentes de transformação do meio ambiente, deixando o cunho divino de lado.

Surge, então, uma preocupação com a administração moderna do desastre, em que Deus era excluído da situação, e o Estado entrava em cena. Assim, as causas eram atribuídas a falhas humanas, permitindo “a cogitação de responsabilidades” (SHRADY, 2011, p. 43), fazendo com que a racionalidade e os desastres começassem a andar juntos.

A origem dos desastres pode se dar sob os prismas tecnológico, natural ou por razão híbrida. Não importa a origem; em todas as situações, o meio ambiente é gravemente atingido, desencadeando o interesse pelo estudo dos danos ambientais decorrentes disso. Há desastres que ocorreram há anos e

ainda geram consequências nos dias de hoje. O caso da contaminação radioativa de Chernobyl, na Ucrânia, em 1986, é um exemplo prático disso, visto que outros países foram atingidos pela contaminação radioativa decorrente de explosão.

Os desastres climáticos são exemplos práticos de como há uma tendência de crescimento de tais episódios no mundo. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2007-2008 das Nações Unidas indica que, entre 2000 e 2004, foi registrada uma média de 326 desastres climáticos por ano, vitimando, aproximadamente, 262 milhões de pessoas por ano. Isso se revela como mais que o dobro da média registrada na década de 80, no mundo (PNUD, 2007).

Nesse contexto social, tem-se que a normalização de alguns perigos fizeram com que a causalidade dos desastres fosse ocultada. Dessa forma, o que se percebe, hoje, é uma naturalização dos efeitos em razão dos riscos que foram negligenciados. A catástrofe de Chernobyl parece ter dado início a um período em que a sociedade contemporânea vive no risco global, e que os colapsos ambientais são potencializados pela ação do homem, alcançando uma enorme capacidade destrutiva para o meio ambiente.

Os desastres para fins didáticos podem ser classificados como naturais, antropogênicos ou sociopolíticos, ainda que uma divisão cartesiana das razões seja quase impossível nos casos práticos. São vistos como desastres naturais aqueles que são decorrentes “imediatamente de fenômenos naturais, atribuíveis ao exterior do sistema social”. (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 25). Nesse ponto, vinculam-se os desastres que possuem características geofísicas, meteorológicas, hidrológicas, climatológicas e biológicas.

Por outro lado, os desastres tidos como antropogênicos são aqueles em que os aspectos tecnológicos e sociopolíticos decorrem de fatores humanos. Sob esse viés, os desastres decorrentes da ação humana decorrem de um sistema social e do uso de tecnologia que acabam desencadeando eventos danosos vistos na sociedade contemporânea.

A terceira classificação é a de desastres sociopolíticos, que são os casos em que as guerras acabam gerando uma grande quantidade de refugiados ambientais ou de guerra na perseguição de pessoas por motivos étnicos ou políticos.

Em que pese a separação para conceituação, o caráter híbrido dos desastres decorre do fato de que nem sempre o evento danoso decorrerá de

apenas um fato, podendo, assim, ser resultado de várias causas. Logo, mesmo que o fator que desencadeou um desastre seja natural, as ações humanas podem amplificar e agravar os efeitos de tal episódio. Assim, segundo Aragão (2008), os riscos naturais podem potencializar os riscos antropogênicos, e esses detêm condições de amplificar aqueles.

O Direito dos Desastres pode ter diferentes abordagens, que são agrupadas em três principais paradigmas segundo Marchezini (2009): o desastre como agente externo ameaçador; o desastre como expressão social da vulnerabilidade e, por fim, o desastre como um estado de incertezas pelas próprias instituições.

Logo no primeiro paradigma, compreende-se desastre como um agente externo e ameaçador, que causa grandes impactos na população que é atingida. Aqui, as comunidades humanas atingidas entendem a interferência externa como algo que não tem nenhuma relação com seus próprios atos e gera uma resposta. É a natureza que, por si só, causa danos como as chuvas que destroem casas, e os ventos que levam os bens materiais e deixam mortos e desabrigados pelo caminho.

Segundo Marchezini (2009), o surgimento desse modelo de visão se deu nos Estados Unidos com a Guerra Fria. Alguns cientistas, no campo de estudos sobre desastres, informaram que instituições governamentais financiavam estudos que analisassem como as pessoas reagiam diante de ataques aéreos repentinos. Cientistas, na época, confrontaram a ideia afirmando que há uma autonomia nas reações das pessoas em relação aos problemas que enfrentam. Não há, portanto, uma vinculação mecânica entre o fator destrutivo e a ideia de pânico, demonstrando assim, a autonomia mencionada.

O segundo paradigma tem o desastre como uma expressão social da vulnerabilidade, estando a ideia ligada, de maneira íntima, com a teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck (1997). Aqui, as ideias de risco e perigo foram deslocadas para dentro da própria estrutura social, fazendo com que os riscos fossem produzidos pela própria modernidade.

Esquece-se a ideia de desastres da natureza que podem causar determinados impactos sobre a comunidade, como afirmado no primeiro paradigma, e se passa a acreditar que a natureza dos desastres deve ser buscada na organização social, sendo esse um processo ligado à concepção de “vulnerabilidade social”. (MARCHEZINI, 2009, p. 50).

Sobre esse segundo paradigma, Marandola e Hogan (2006, p. 34) mencionam que se trata do “rompimento com o pressuposto recorrente na literatura sobre perigos e desastres de que haveria uma ‘vida normal’, um ‘*status quo*’ da normalidade.” Essa mudança de ponto de vista faz com que os desastres não sejam vistos apenas como algo externo e totalmente desvinculado das vulnerabilidades produzidas socialmente.

O terceiro paradigma é o que compreende o desastre como “um estado de incertezas geradas pelas próprias instituições e surge no final da década de 1980”. (MARCHEZINI, 2009, p. 50). Aqui a ideia de incerteza é novamente abordada, afirmando que ela é produzida em razão da ausência de comunicação e informação, bem como pela profusão anárquica de informações, que acabam interferindo nas diversas formas de pensamento e nos modos de organização das esferas administrativa, política e científica.

As três maneiras de ver a ideia de desastres são reconhecidas a partir de diferentes modelos de compreensão do conceito e de distintos momentos históricos. As concepções alteram-se conforme os avanços científicos vão surgindo e o contexto social evoluindo. Em que pesem as diferentes concepções, os danos gerados pelos desastres existem e são relevantes à presente análise.

Por fim, mencionam-se, ainda, três características descritas como principais à caracterização dos desastres segundo a doutrina especializada no tema. Os autores Carvalho e Damacena (2013) lembram que o primeiro ponto de destaque é a multidisciplinaridade. Isso porque o desastre é visto como um episódio complexo e permeado de um conjunto de eventos determinantes para que o resultado final fosse o encontrado. Dessa forma, se entende que é apenas com a junção de informações de diversas áreas diferentes que se cria um conhecimento e se desenvolvem estratégias, para que o erro feito no passado não se repita.

A segunda característica destacada engloba gestão de risco e a necessidade de unificação de tal procedimento. Segundo Carvalho e Damacena (2013), os esforços de mitigação na gestão dos riscos antes do desastre ocorrer. Essa segunda característica se preocupa com o momento que precede o desastre, tentando gerenciar os riscos e evitar sua ocorrência.

A terceira característica destacada é: o desastre está intimamente ligado à lei reguladora, em especial, do planejamento do uso do solo e o controle de

riscos ambientais. Esse ponto é o que considera a aplicabilidade do sistema legal como forma de combate eficaz (ou não) dos riscos existentes.

Saindo da ideia de desastres propriamente ditos e entrando na ideia dos danos decorrentes de tal evento, é preciso destacar que os danos ambientais não possuem definição exata na legislação interna. Em que pese isso, a doutrina faz comentários relevantes sobre sua conceituação e classificação no ordenamento jurídico brasileiro.

### **3 Dano ambiental extrapatrimonial e nexos de causalidade**

Quando se trata da noção de dano ambiental, nota-se uma divisão básica entre âmbito patrimonial e extrapatrimonial pelo simples critério de que “distingue-se entre danos patrimoniais e não patrimoniais, consoante sejam ou não susceptíveis de avaliação pecuniária”. (COSTA, 1994, p. 407). A nomenclatura dada ao dano que trata das questões tidas como subjetivas diverge entre os doutrinadores. O conceito *dano moral* é o mais conhecido e utilizado em todos os ramos do Direito, sendo, portanto, conhecido de maneira ampla na legislação vigente e na própria Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Para que se fale em dano extrapatrimonial na esfera ambiental, é preciso, antes, destacar que o reconhecimento expresso do dano moral teve espaço com a CF/88. Nesse diploma legal, o art. 5º, V, reza: “É assegurado o direito de resposta proporcional ao agravo além da indenização por dano material, moral e à imagem”. (BRASIL, 1988). No mesmo artigo, o inciso X prevê, de maneira genérica, que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. (BRASIL, 1988).

A ideia de dano moral está diretamente ligada a um subjetivismo muito grande, diante da amplitude de significações que pode abarcar a palavra *moral*. Segundo Severo (1996), o dano moral está ligado a uma subjetividade que deve ser abolida, sob pena de o conceito se tornar obsoleto com o tempo.

Dessa maneira, dar a nomenclatura de extrapatrimonial seria mais condizente com o uso do “critério negativista, que considera o dano extrapatrimonial toda lesão que não tem uma concepção econômica”. (LEITE, 2003, p. 266). Há, ainda, os que defendem, como França (1988), que para esse

dano seria suficiente dar ao sentido de dano não econômico, não patrimonial (*stricto sensu*) ou extrapatrimonial.

De fato, a forma como é chamado pode sugerir diversas concepções e um campo maior ou menor de abrangência. Mas a ideia basilar desse dano é a de que não se trata de nada materialmente visível, envolvendo um bem imaterial.

A legislação brasileira passou por um processo de evolução até chegar à possibilidade de condenação concomitante de dano material e imaterial decorrente de um mesmo evento. A previsão constitucional foi vista como importante marco para que a possibilidade de reparação saísse apenas das regras do Código Civil e integrasse a norma constitucional.

Até então, a jurisprudência apontava no sentido de que “não se cumulavam, em regra, o dano moral e o dano patrimonial”. (COUTO E SILVA, 1997, p. 232). A divergência doutrinária foi, aos poucos, sendo deixada de lado com a normativa constitucional e com a Súmula 37 do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) que definiu: “São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato.” (STJ, 1992).

Dessa forma, passou-se a compreender que os bens tutelados pelo Direito incluem não apenas os materiais, mas também os imateriais com a tutela do meio ambiente na sua integralidade. Assim, a doutrina brasileira começou a reconhecer a existência de um dano que ultrapassa os limites patrimoniais e materiais, pois alcança a esfera extrapatrimonial.

O caminho para o reconhecimento de um dano capaz de ser indenizado pela lesividade de um bem imaterial foi sendo traçado com o passar dos anos. A evolução legislativa foi aos poucos, inserindo, no contexto nacional, a existência de um dano extrapatrimonial no âmbito do meio ambiente.

A percepção que deve ser tomada para análise de tal dano é a de que o dano não se restringe apenas aos aspectos material e patrimonial, fazendo com que, segundo Maddalena (1990), a concepção patrimonial entre em crise e se traduza na expressão de duas realidades: de um lado, a dificuldade dos instrumentos usuais na regulação da valoração do dano na economia contemporânea e, de outro, a necessidade de tutelar uma lesão que é estruturalmente incompatível com a lógica econômica.

Adaptar um sistema que é destinado à análise de um dano ambiental material, para a caracterização de um dano extrapatrimonial, faz com que o

elemento “lesão ao patrimônio”, que é essencial quando se fala do primeiro, seja desnecessário no segundo. Isso porque o caráter extrapatrimonial leva em consideração prejuízos que não alcançam a esfera patrimonial, como os direitos de personalidade como a qualidade de vida, a saúde, a vida e a fruição de um patrimônio cultural.

A previsão constitucional do art. 225, *caput*, da CF/88 é fundamental quando trata do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como indispensável à saúde qualidade de vida. Aqui, ao se considerar esse elemento de natureza imaterial como um direito fundamental, inegavelmente, se afirma a dimensão extrapatrimonial do meio ambiente. Logo, uma lesão a ele enseja o direito de reparação aos que foram atingidos.

O conceito pretende considerar um dano que é totalmente desvinculado do dano tradicional e material. Segundo Leite (2003), o dano extrapatrimonial está diretamente ligado à ideia de personalidade, porém não fica restringido a tal concepção, porque a ideia de individualidade ligada à pessoa física tem suas concepções alargadas quando se fala da seara ambiental.

Nesse âmbito, a coletividade aponta, inegavelmente, a uma concepção de solidariedade em relação aos efeitos sentidos em vista do dano ambiental, fazendo com que esse dano trate, ao mesmo tempo, de direitos individuais e de coletivos em relação a um mesmo bem lesado. Desse modo, “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está ligado a um direito fundamental de todos e se reporta à qualidade de vida que se configura como valor imaterial da coletividade”. (LEITE, 2003, p. 267).

O dano extrapatrimonial tem a possibilidade de ser reparado na esfera da Responsabilidade Civil tanto às pessoas físicas, na sua singularidade, quanto na coletividade. Sobre isso Stiglitz (1995) diz que deverá ocorrer uma substancial evolução, passando da reparabilidade singularmente sofrida até tratar de uma lesão de toda a coletividade, pois não parece razoável pensar que os valores morais dos indivíduos foram afetados, mas a coletividade não teve nenhum prejuízo. Os valores extrapatrimoniais devem ser reparados tanto os dos indivíduos quanto os da coletividade, evidenciando uma compensação em virtude do dano ambiental praticado.

A noção de dano moral, nessa versão atualizada, segundo Cahali (1998), se afasta da noção exclusiva de dor, sofrimento e angústia para projetar seus

efeitos sobre lesões à honorabilidade, ao respeito, à consideração e ao apreço social nas relações jurídicas do cotidiano. Para a definição do alcance desse dano, a doutrina subdivide o conceito em dano extrapatrimonial objetivo e dano extrapatrimonial subjetivo levando em conta o sujeito lesado.

Sobre isso, Leite refere que,

na hipótese da lesão ambiental, esta se configura subjetiva quando, em consequência desta, a pessoa física venha a falecer ou sofrer deformidades permanentes ou temporais, trazendo sofrimento de ordem direta e interna. Por outro lado, tem-se como dano extrapatrimonial objetivo aquele que lesa interesses que não repercutem na esfera interna da vítima e dizem respeito a uma dimensão moral da pessoa no meio social em que vive, envolvendo sua imagem. Isto é, aquele que atinge valores imateriais da pessoa ou da coletividade, como, por exemplo, ao degradar o meio ambiente ecologicamente equilibrado ou a qualidade de vida, como um direito intergeracional, fundamental e intercomunitário. (2003, p. 268).

Dessa forma, há uma possibilidade de coexistência do dano extrapatrimonial individual com coletivo. Nesse caso, no aspecto objetivo, ter-se-ia um dano extrapatrimonial ambiental coletivo e, no seu aspecto subjetivo, um dano que atingiria o interesse individual em decorrência de lesão ao bem ambiental. Ao tratar da coexistência dos elementos objetivo e subjetivo, Freitas (2000) define que ambos podem coexistir e ser aplicados de maneira conjunta.

No mesmo sentido, Leite, Dantas e Fernandes (1996) afirmam que, na previsão constitucional de indenização por dano moral, não há qualquer menção que se trataria apenas do âmbito individual de reparação. Dessa forma, a lesão ao patrimônio moral do indivíduo ou da coletividade deveria ser considerada ante a inexistência de restrição.

A conceituação de dano extrapatrimonial percorre um longo caminho de evolução na legislação interna, fazendo com que a reparação atinja os âmbitos individual e coletivo no ordenamento jurídico. Porém, para que o dano seja reparado, é preciso que o liame entre dano pleiteado e agente causador seja comprovado. Para tanto, se recorre ao nexos de causalidade, requisito da Responsabilidade Civil, para que seja analisado e verificada a possibilidade de indenização ou reparação do dano causado.

Quando se fala em dano extrapatrimonial, em que pese a dificuldade de mensuração, é preciso que se utilizem critérios de responsabilização do agente

causador e se proceda à conseqüente reparação ou indenização. A regra da responsabilidade por dano ambiental prevista na atualidade é objetiva. A previsão legal do art. 14, § 1º da Lei 6.938/1981 refere:

Art. 14. [...] § 1º – Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. (BRASIL, 1981).

A mencionada lei foi recepcionada com a entrada em vigor da CF/88. Isso porque, no art. 225, §§ 2º e 3º, a norma constitucional reza:

Art. 225. [...] § 2º. Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (BRASIL, 1988).

Neste contexto, a Responsabilidade Civil em matéria ambiental é considerada objetiva e pressupõe o dano (ou risco) e o nexo de causalidade entre a atividade causadora e o resultado, efetivo ou potencial. (STEIGLEDER, 2017). É importante ressaltar que o nexo de causalidade é visto como o elemento mais importante para a caracterização da Responsabilidade Civil. Havendo o liame entre ação/omissão e o evento danoso, a responsabilidade estará caracterizada.

O dano ambiental não exige, portanto, comprovação de dolo ou culpa para que o responsável pelo dano seja condenado a repará-lo ou indenizá-lo. Não há que se falar em conduta dolosa ou culposa, eis que o dano ambiental não considera esse requisito para responsabilização.

Diante disso, o nexo de causalidade é um fato decisivo, para que se atribua o resultado danoso a quem efetivamente é responsável. O nexo de causalidade permite determinar a quem se deve atribuir um resultado danoso e verificar a extensão do dano que será imputado ao causador. (CRUZ, 2005).

Nota-se que o liame do nexo de causalidade é indispensável, a fim de que a ligação entre causa do dano e seus efeitos seja amarrada. Não basta que o evento dano exista e um potencial causador de tal evento seja apontado; é preciso que se utilizem critérios normativos que traduzam opções valorativas no sentido de se encontrar a validade do liame apontado ou não.

Assim, “a identificação da causa de um dano implica juízos de valor, informados pelo Direito, em que se fazem escolhas, fundadas em critérios tais como adequação social, periculosidade da atividade, proximidade temporal entre a ação e a omissão e o dano, probabilidade, etc.” (STEIGLEDER, 2017, p. 173).

A problemática encontrada na avaliação do nexo de causalidade, na seara ambiental, é justamente o leque de possibilidades e causas, para que se chegue ao evento danoso. Dessa forma, na maioria das vezes, não há apenas uma causa, fonte ou comportamento que desencadeie lesão ao bem ambiental. Isso faz com que o degradador tenha, por vezes, lucro com o fato de terceiros e até mesmo de vítimas terem participado, de alguma forma, na causalidade do dano ambiental analisado. Sobre isso, Benjamin (1998, p. 44) diz que “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).”

Para a aferição do nexo de causalidade de maneira adequada, algumas teorias foram criadas e sustentadas por doutrinadores e juristas. A Teoria do Risco Integral e a Teoria do Risco Criado se mostram presentes nas decisões dos tribunais brasileiros. Sem adentrar nos conceitos e no mérito de tais teorias, ante o apertado espaço de discussões deste artigo, é preciso notar que o nexo de causalidade busca, no âmbito ambiental, uma verossimilhança ou uma probabilidade de buscar o causador do evento danoso.

Sobre isso, Cruz aduz:

Não abdicando da existência de um nexo causal entre a ação e o dano, o Direito do Ambiente (leia-se a responsabilidade civil por danos ambientais) vem fundar este elo em juízos de probabilidade séria, consubstanciados na experiência social (normalidade e adequação) e apoiados no conhecimento científico, abandonando a procura de uma causalidade certa e a absoluta a que lhe é negado acesso. (CRUZ, 1997, p. 33).

Não há como se avaliar diretamente o causador único e determinado de um dano ambiental, porém a busca de uma verossimilhança parece ser o melhor

caminho para indicar quem é o responsável pela reparação ou indenização do dano causado. No caso prático que será tratado em seguida, o dano extrapatrimonial de pescadores atingidos pela mortandade de peixes no rio dos Sinos foi submetido à análise do nexo de causalidade entre o dano extrapatrimonial pleiteado e o agente causador.

#### **4 A mortandade de peixes no rio dos Sinos: o dano extrapatrimonial dos pescadores**

Diante de todo o contexto exposto sobre desastres ambientais, a análise do caso prático ocorrido no rio dos Sinos coloca em prática todo o aporte teórico analisado até o momento. Amplamente divulgado pelas mídias locais e nacionais, o caso da mortandade dos peixes no rio dos Sinos foi um episódio que ocorreu em outubro de 2006 e ainda gera reflexos judiciais até os dias atuais.

O período de estiagem naquela época fez com que a vazão do rio baixasse e, conseqüentemente, a quantidade de oxigênio também. Aliada a isso, a grande quantidade de esgotos doméstico e industrial lançada no rio sem tratamento se transformou em uma combinação catastrófica que acabou resultando em um dos desastres ambientais mais sérios da história do Rio Grande do Sul.

No episódio, toneladas de peixes foram mortos em razão da falta de oxigênio da água do rio, gerando a impossibilidade de trabalho para os pescadores que viviam e se alimentavam das águas do rio dos Sinos. Diante disso, ações judiciais foram protocoladas por dezenas de pescadores com o objetivo de receber indenização em razão do dano extrapatrimonial sofrido com a mortandade de peixes do rio.

As ações protocoladas tinham como réus a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (Fepam) e a União dos Trabalhadores em Resíduos Especiais e Saneamento (Utresa) tendo sido esta última acionada em decorrência da atividade empresarial exercida. A Fepam também foi processada em razão da falta de fiscalização que acabaria sendo fator importante para a ocorrência dos fatores que levaram ao desastre ambiental tratado.

Para retratar as dezenas de ações individuais ajuizadas, três delas serão reproduzidas em suas razões e procedimentos, tendo em vista que o resultado foi semelhante em relação ao deferimento do direito de indenização pelo dano

extrapatrimonial sofrido pelos pescadores com o desastre ambiental no rio dos Sinos.

Foram selecionadas três apelações cíveis julgadas no ano de 2016 pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. A primeira delas é a de número 70068943141, julgada pela 6ª Câmara Cível e que teve como apelante a Utresa (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2016). A segunda delas é a de número 70056103021, julgada pela 6ª Câmara Cível e que teve como apelantes a Utresa e Amilton Magalhães Stegues. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2016). A terceira e última delas é a de número 70066932625 e teve como apelante a Utresa (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2016).

Nas razões da petição inicial dos pensadores, os motivos se repetem, indicando que a atividade de pesca era o sustento do requerente e que, após o desastre ambiental, não foi mais possível praticar a atividade que era o seu sustento. Afirmam ainda que a conduta da Utresa com a eliminação de resíduos no rio foi a causa para a mortandade de peixes no rio dos Sinos e, portanto, é responsável pela impossibilidade da atividade de pesca no local. Além disso, a Fepam também é requerida nos três processos sob a alegação de que o papel fiscalizatório do órgão não foi cumprido, auxiliando, assim, na concretização do sinistro ambiental. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2016).

Por outro lado, a Utresa defende-se alegando que “não podem os fatos que deram origem ao feito ser analisados isoladamente para a mensuração do dano ambiental causado ao rio dos Sinos, uma vez que este apresenta diversos fatores de poluição”. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2016). Isso porque, antes do desastre ambiental, era sabido que o rio dos Sinos já era conhecido pela alta poluição encontrada em suas águas.

Nessa linha, a Utresa fez sua defesa alegando que o rio já estava classificado como inadequado à pesca profissional em razão dos altos níveis de poluição que apresentava mesmo antes do desastre ocorrer. Dessa forma, a defesa da empresa baseou-se na ideia de que o nexo de causalidade entre a mortandade de peixes, em outubro de 2006, e a impossibilidade de exercer a atividade de pesca, que era o sustento da sua família, não existe. Nesse sentido, afirma ainda que “a pesca realizada no rio é ilegal, uma vez que esse não preenche os requisitos para tal atividade”. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2016). Diante disso, não

existiria a necessidade de indenizar os autores ante a inexistência de conduta irregular por parte da empresa requerida para ensejar tal postulação.

Nota-se que, no caso prático, a empresa Utresa utiliza-se do fato de que o rio já estava poluído anteriormente, como justificativa para afirmar que a responsabilidade pela impossibilidade de pesca no local não é da requerida.

No mesmo sentido, a Fepam alegou, em sua defesa, que a Responsabilidade Civil deveria pressupor uma atividade danosa. No caso em apreço, não teria a Fepam praticado nenhuma atividade lesiva para ter que responder pelo dano extrapatrimonial do autor.

Ainda afirma:

Ao contrário do que alega o autor, o órgão de proteção ambiental sempre adotou todas as medidas necessárias à preservação ambiental, assim, que foi cientificada da ocorrência dos fatos. Referiu que todos os empreendimentos que utilizam o Rio dos Sinos possuem Licença Ambiental e que não houve qualquer conduta irregular por parte da FEPAM no sentido de dar ensejo a uma responsabilização desta nos termos postulados pelo autor. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2016, p. 4).

Em julgamento de primeira instância, os três processos analisados tiveram a sentença parcialmente procedente no sentido de condenar apenas a requerida Utresa ao pagamento de 10 mil reais a título de indenização por danos morais em razão do desastre ambiental ocorrido. Ao condenar a requerida Utresa, o magistrado reconhece que existe nexo de causalidade entre a conduta da requerida e dano extrapatrimonial gerado com o desastre ambiental.

No que tange à Fepam, não restou caracterizado, nem em primeira instância, a responsabilização do órgão em relação à impossibilidade de desenvolver a atividade de pesca pelos pescadores. Desse modo, o presente artigo não se deterá nos requisitos para considerar a omissão fiscalizatória como possível de gerar direito à indenização. O enfoque dado será à empresa Utresa e à poluição gerada no rio dos Sinos.

A Responsabilidade Civil, no caso em análise, só poderia ser reconhecida caso a relação entre o dano causado e o ato praticado estivesse demonstrada pelo liame do nexo de causalidade. A conduta praticada pela requerida deveria, assim, ter ligação direta com o dano causado com o desastre ambiental.

A Responsabilidade Civil, nos casos de dano ambiental, é objetiva nos termos do art. 225, §3º da CF/88. Em que pese isso, a necessidade de comprovação do nexo de causalidade entre o dano sofrido e a conduta praticada se faz necessária. Sobre isso, é preciso notar que o dano causado ao rio dos Sinos é incontroverso e de conhecimento público. Apesar disso, a comprovação de que tal resultado tem como razão os atos de despejo de resíduos no rio pela Utresa é que precisa de comprovação.

Sobre isso, em julgamento de apelação o desembargador Luís Augusto Coelho Braga dispõe em seu relatório: “O fato de haver demonstração de que a requerida, ora apelante, tenha contribuído para a ocorrência do dano ambiental, por si só, não significa que seja a responsável pelos danos morais isoladamente experimentados pelo autor”. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2016, p. 6).

No mesmo sentido, a empresa requerida Utresa indica que, em laudo da Fepam, foi demonstrado que o rio dos Sinos já estava com as águas impróprias para pesca mesmo antes do desastre ambiental de outubro de 2006. Em sendo assim, os produtos pescados naquele local já estariam impróprios para consumo e não deveriam servir de alimento aos pescadores da região. Dessa forma, inexistia o nexo causal entre a conduta da Utresa e o dano verificado.

O tema já havia sido abordado anteriormente na ação coletiva 095/1.07.0000901-7 que acabou sendo julgada improcedente:

Diante da análise da prova produzida, pode-se concluir com segurança que: – o Rio dos Sinos, na época do fato, não apresentava condições de pesca, uma vez que sua classificação impedia a comercialização do pescado por falta de segurança alimentar; – frente à situação de poluição do rio, que era fato público e notório, inexistiam pescadores profissionais no exercício da atividade. (BRASIL, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2011, p. 15).

Nesse viés, já em ação coletiva anterior, foi constatado que a poluição do rio dos Sinos o tornava impróprio à atividade pesqueira antes mesmo do desastre ambiental de outubro de 2006. Em que pese o desastre tenha efetivamente ocorrido, as causas que levaram a tanto não decorrem diretamente das empresas requeridas nas demandas.

Além disso,

a prova produzida nos presentes autos indica que a mortandade dos peixes teria ocorrido por asfixia em virtude da baixa concentração de oxigênio no Rio dos Sinos, que ocorreu pela conjugação de uma série de causas que vão além da atividade industrial desenvolvida pela apelante, como despejo de resíduos domésticos, baixa vazão do rio em virtude do bombeamento de água para as lavouras de arroz e a estiagem. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2016, p. 5).

Nesse giro, parece não haver nexo de causalidade entre a conduta da empresa requerida Utresa com o despejo de resíduos e o dano extrapatrimonial aos pescadores. A inviabilidade de pesca na região se dava pelos altos níveis de poluição do local, antes mesmo do desastre ambiental ocorrer.

Além disso, a mortandade de peixes que ocorreu no local, conforme laudo da Fepam mencionado, se deu pela conjugação de alguns fatores como o despejo de resíduos domésticos e a baixa vazão do rio em razão da estiagem da época. Embora o despejo de resíduos industriais pela Utresa tenha contribuído para o desastre ambiental, não se configurou como único fator determinante para o episódio ocorrido em 2006.

Diante disso, a jurisprudência em relação a outros pescadores caminha no sentido de que o nexo de causalidade não restou evidenciado, não condenando a Utresa e a Fepam pelo dano extrapatrimonial causado conforme segue:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DANO AMBIENTAL. MORTANDADE DE PEIXES. RIO DOS SINOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. NEXO CAUSAL. ROMPIMENTO. DEVER DE INDENIZAR NÃO EVIDENCIADO. 1. A responsabilidade civil objetiva por dano ambiental. Inteligência do art. 225, §3º, da CF/88 e art. 14, §1º, da Lei n. 6.938/81. 2. Ausência do dever de indenizar da demandada Utresa, porquanto a prova produzida demonstrou que a conduta desta não foi a causa determinante para impossibilitar a atividade de pesca no Rio dos Sinos, a qual já era inviável antes mesmo do desastre ambiental que ensejou o ajuizamento da ação. Nexo causal não evidenciado. 3. Responsabilidade da Fepam. É objetiva a responsabilidade civil da administração pública em razão dos danos decorrentes de omissão específica. Contudo, no caso concreto, o conjunto probatório demonstra ausência de conduta omissiva da administração pública, porquanto houve efetiva atuação no sentido da resolução do dano ambiental. Ação julgada improcedente. À UNANIMIDADE, RECURSO DO AUTOR DESPROVIDO E RECURSO DA RÉ UTRESA PROVIDO, VENCIDO O VOGAL QUANTO À COMPETÊNCIA. (Apelação Cível Nº 70063726632, Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 29/04/2015).

RESPONSABILIDADE CIVIL. DESASTRE AMBIENTAL NO RIO DOS SINOS. MORTANDADE DE PEIXES. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL. Verificado nos autos que a conduta das rés não foi a causa determinante para a impossibilidade de a autora exercer sua atividade de pescadora profissional no Rio dos Sinos, resta afastado o dever de indenizar daquelas, diante da ausência de nexo causal entre a conduta das requeridas e os supostos danos descritos na exordial. Hipótese em que a atividade de pesca no Rio dos Sinos já se mostrava inviável antes mesmo da ocorrência do desastre ambiental. Improcedência da demanda que se impõe. Sentença reformada. Precedentes desta Corte. APELAÇÃO DA RÉ PROVIDA. APELAÇÃO DA AUTORA DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70059238600, Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Roberto Lessa Franz, Julgado em 29/05/2014).

Diante da justificativa de que a conduta das requeridas não foi determinante para o resultado da impossibilidade de pesca no local, as mesmas não foram responsabilizadas civilmente com indenizações aos pescadores da região. Pontua-se, nesta análise, que o desastre ambiental ocorreu em outubro de 2006, período do ano em que ocorre a piracema. Nesse período, a pesca é proibida de forma a assegurar que os peixes possam se reproduzir de maneira segura.

Além disso, dito, o rio dos Sinos encontrava-se impróprio à atividade de pesca antes mesmo do desastre ambiental ocorrer. Isso demonstra que os pescadores não poderiam atuar naquela região por não terem condições de consumo os peixes do local.

Na alegação dos requerentes, a justificativa de que restaram impossibilitados de efetuar a pesca no local é uníssona, relacionando-a com os lucros cessantes pela impossibilidade de labor naquele período. Considerando que o pedido foi de indenização por danos morais, ou extrapatrimoniais, levou-se em consideração a informação de que o lazer, nos finais de semana, também ficou prejudicado com a impossibilidade de estar na beira do rio em virtude do forte cheiro que emanava do local.

Apesar disso, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul foi uniforme em negar todos os pedidos de indenização por danos morais, em virtude das justificativas já expostas de que o local já estava impróprio para pesca antes mesmo do desastre ambiental ocorrer.

Por outro lado, a Utesa foi condenada criminalmente pela liberação de resíduos industriais no rio dos Sinos sem o devido tratamento. Porém, como

relatado, ainda que a atitude da empresa tenha sido reprovável, não há nexo de causalidade direto disso com a impossibilidade de pesca naquele local.

Restou demonstrado, portanto, que o desastre ambiental ocorreu e gerou graves danos ao meio ambiente. Além disso, o dano extrapatrimonial aos pescadores, com a impossibilidade de pesca é fato inconteste diante da grande poluição do rio dos Sinos. Por outro lado, a conduta da empresa Utresa foi reprovável pela liberação de resíduos industriais no rio sem tratamento, mas a ausência de nexo de causalidade entre a conduta da requerida e a impossibilidade de pesca no rio fez com que os pedidos de indenização feitos pelos pescadores fossem indeferidos.

## **5 Considerações finais**

Os desastres ambientais fazem parte da vida da humanidade desde os primórdios. A forma como esses infortúnios são vistos é que vem se alterando com o passar dos tempos. A atribuição de desgraças a deuses cedeu espaço para um gerenciamento de riscos criados na sociedade moderna.

Saem os milagres e as interferências divinas e entram as ações humanas na degradação do meio ambiente de forma que catástrofes sejam desencadeadas ou agravadas em virtude disso. Dentre as tantas classificações, os desastres podem ser diferenciados entre naturais e antropogênicos. Porém, a divisão cartesiana parece não ser a melhor saída, ante a multiplicidade de razões que levam a desastres ambientais.

Notoriamente, os danos decorrentes desses episódios são, por vezes, vultuosos e afetam não apenas o meio ambiente natural, mas todos os seres vivos que habitam a área. Nesse sentido, a responsabilização pelos danos causados acaba seguindo a teoria objetiva prevista constitucionalmente.

Para tanto, a necessidade de comprovação da conduta da pessoa responsabilizada, do dano causado e do liame que liga os dois é de fundamental importância. No caso prático analisado neste trabalho, a comprovação do desastre ambiental foi feita sem nenhuma dificuldade, considerando o grande desastre ambiental registrado no rio dos Sinos, em outubro de 2006.

As toneladas de peixes mortos foram motivo de notícias e um choque a toda a população, tendo sido amplamente noticiado nas mídias locais e

nacionais. Presente o requisito do desastre, passou-se à análise do dano extrapatrimonial alegadamente sofrido pelos pescadores da região afetada.

No desastre ocorrido, milhares de peixes acabaram morrendo ao longo do rio, deixando um rastro de destruição e tristeza naquele local. Baseados na impossibilidade de pesca naquele período, os pescadores da região ingressaram com demandas individuais requerendo indenização pelos prejuízos causados pela impossibilidade de pesca e de utilização do rio para fins de lazer nos fins de semana.

Os laudos da Fepam acabaram apontando que o rio estava impróprio para pesca, causando a impossibilidade de labor dos pescadores da região. Por outro lado, as provas analisadas discorreram que, antes mesmo do desastre ambiental ocorrer, essa situação já era vista na região. Dessa forma, o desastre não foi fator determinante à inviabilidade de pesca no local. Além disso, no período do desastre, ocorria a piracema, fazendo com que, de qualquer modo, a pesca não fosse permitida.

Por outro lado, a empresa Utresa foi condenada criminalmente por despejar resíduos sólidos no rio sem o devido tratamento, contribuindo, assim, para o desastre ambiental ocorrido. Em que pese isso, constatou-se, posteriormente, que o sinistro teve como causa um conjunto de fatores: resíduos domésticos ali despejados, sobras industriais depositadas e estiagem da época.

Nota-se que, no caso em questão, em que pese toda a construção teórica feita sobre o tema, os danos ambientais gerados pelo desastre foram graves. A mortandade de peixes causou sérias consequências ao meio ambiente do local.

Por outro lado, as solicitações feitas pelos pescadores carece do nexo de causalidade entre os danos alegadamente sofridos e a conduta das requeridas, porque, juridicamente analisando os dados presentes nos julgamentos, nota-se que a causa da impossibilidade de pesca no local já existia antes do desastre ambiental de outubro de 2006.

É inegável o dano ambiental gerado com o desastre ambiental, porém o ressarcimento pecuniário quanto à atividade de pesca na região do desastre não foi concedida com base nos fatos citados no artigo. Verifica-se que a atividade de pesca no local já estava proibida ante a grande poluição do rio dos Sinos, fazendo

com que o nexo de causalidade entre o dano alegadamente sofrido e a conduta das requeridas não fosse alcançado.

Mesmo que se possa comprovar a existência de um dano, o nexo de causalidade tem papel fundamental na definição dos responsáveis pela indenização devida. Não basta que as alegações se coadunem com a realidade se os danos não estiverem relacionados de maneira umbilical com os atos praticados pelos requeridos.

Assim, se conclui que, ainda que o desastre tenha ocorrido, e os pescadores tenham sido privados da atividade de pesca, não foi verificado o nexo de causalidade entre os atos praticados e os danos. Não se pode, portanto, responsabilizar civilmente alguém sem que o nexo de causalidade tenha sido auferido. No período do desastre, não foi possível aferir a relação direta requerida pelos pescadores em suas ações individuais.

Por fim, cabe mencionar que, em não estando presente o nexo de causalidade nas demandas dos pescadores analisadas, cabem estudos posteriores para afirmar se houve pedidos de indenização em razão do mesmo objeto antes do desastre ambiental de outubro de 2006 e qual foi o resultado prático.

## Referências

ARAGÃO, Alexandra. Princípio da precaução: manual de instruções. *Revista do CEDOUA*, n. 22, ano XI, 2008.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott (Org.). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Ed. da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BENJAMIN, Antônio Herman de V. Responsabilidade Civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 9, ano 3, p. 5-52, jan./mar. 1998.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Ação coletiva 70066932625*. Autor: Colônia de pescadores Sona Z-5. Ré: UTRESA – União dos Trabalhadores em Resíduos Especiais e Saneamento. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www1.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Apelação cível 70063726632*. Apelante: UTRESA – União dos Trabalhadores em Resíduos Especiais e Saneamento. Apelado: Arno da Costa. Relatora: Isabel Dias Almeida. Porto Alegre, 6 de julho 2015. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php?nome\\_comarca=Tribunal+de+Justi%E7a&versao=&versao\\_fonetica=1&tipo=1&id\\_comarca=700&num\\_processo\\_mask=7006](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%E7a&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=7006)>

3726632&num\_processo=70063726632&codEmenta=6267493&temIntTeor=true>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Apelação cível 70059238600* Apelante: UTRESA – União dos Trabalhadores em Resíduos Especiais e Saneamento. Apelado: Sirley Luiza de Fraga. Relator: Paulo Roberto Lessa Franz. Porto Alegre, 24 de julho 2014. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php?nome\\_comarca=Tribunal+de+Justi%EA&versao=&versao\\_fonetica=1&tipo=1&id\\_comarca=700&num\\_processo\\_mask=70059238600&num\\_processo=70059238600&codEmenta=5801043&temIntTeor=true](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%EA&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=70059238600&num_processo=70059238600&codEmenta=5801043&temIntTeor=true)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Apelação cível 70068943141* Apelante: UTRESA – União dos Trabalhadores em Resíduos Especiais e Saneamento. Apelado: Delmar Jacinto Gomes. Relator: Ney Wiedemann Neto. Porto Alegre, 25 de agosto 2016. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php?nome\\_comarca=Tribunal+de+Justi%EA&versao=&versao\\_fonetica=1&tipo=1&id\\_comarca=700&num\\_processo\\_mask=70068943141&num\\_processo=70068943141&codEmenta=6857558&temIntTeor=true](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%EA&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=70068943141&num_processo=70068943141&codEmenta=6857558&temIntTeor=true)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Apelação cível 70056103021* Apelante: UTRESA – União dos Trabalhadores em Resíduos Especiais e Saneamento. Apelado: Amilton Magalhães Stehues. Relator: Silvio José da Silva Tavares. Porto Alegre, 1º de junho 2016. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php?nome\\_comarca=Tribunal+de+Justi%EA&versao=&versao\\_fonetica=1&tipo=1&id\\_comarca=700&num\\_processo\\_mask=70056103021&num\\_processo=70056103021&codEmenta=6739512&temIntTeor=true](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%EA&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=70056103021&num_processo=70056103021&codEmenta=6739512&temIntTeor=true)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Apelação cível 70066932625* Apelante: UTRESA – União dos Trabalhadores em Resíduos Especiais e Saneamento. Apelado: Wilson Lima Hepper. Relator: Tulio de Oliveira Martins. Porto Alegre, 3 de março 2016. Disponível em: <[http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php?nome\\_comarca=Tribunal+de+Justi%EA&versao=&versao\\_fonetica=1&tipo=1&id\\_comarca=700&num\\_processo\\_mask=70066932625&num\\_processo=70066932625&codEmenta=6625021&temIntTeor=true](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%EA&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=70066932625&num_processo=70066932625&codEmenta=6625021&temIntTeor=true)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. STJ. São Cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato. Disponível em: <[www.stj.jus.br/docs\\_internet/vesbetesSTJ\\_asc.pdf](http://www.stj.jus.br/docs_internet/vesbetesSTJ_asc.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 5 nov. 2017.

CAHALI, Yussef Said. *Dano moral*. São Paulo: RT, 1998.

- CARVALHO, Déltion Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos Desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.
- COUTO E SILVA, Clóvis. O conceito de dano no Direito brasileiro e comparado. In: FRADERA, Vera Maria (Org.). *O Direito Privado brasileiro na visão de Clóvis de Couto e Silva*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- COSTA, Mário Júlio de Almeida. *Direito das obrigações*. Coimbra: Livraria Almedina, 1994.
- CRUZ, Branca Martins da. Responsabilidade Civil pelo dano ecológico: alguns problemas. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 2, v-5, p. 5-41, jan./mar. 1997.
- CRUZ, Gisela Sampaio da. *O problema do nexó de causalidade na responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- FRANÇA, Rubens Limongi. *Reparação do dano moral*. São Paulo: RT, 1988.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: RT, 2000.
- LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: RT, 2003.
- LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglio; FERNANDES, Daniele Cana Verde. O dano moral ambiental e sua reparação. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v.4, p. 61-71, out./dez. 1996.
- MADDALENA, Paolo. *Danno pubblico ambientale*. Dogana: Maggioli, 1990.
- MARANDOLA, Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. Aas dimensões da vulnerabilidade. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 1, 2006.
- MARCHEZINI, Victor. Dos desastres da natureza à natureza dos desastres. In: VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES Juliano Costa (Org.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: RiMa, 2009.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Choques Climáticos: risco e vulnerabilidade em um mundo desigual. In: *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007-2008*. Coimbra: Almedina, 2007.
- SEVERO, Sérgio. *Os danos extrapatrimoniais*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.
- STIGLITZ, Gabriel. Dano moral individual e coletivo: médio ambiente, consumidor y danosidade coletiva. In: *Documentos Básicos do Congresso Internacional de Responsabilidade Civil – consumidor, meio ambiente e danosidade coletiva*. Blumenau: [s.n.], 1995.
- SHRADY, Nicolas. *O último dia do mundo: fúria, ruína e razão no grande terremoto de Lisboa de 1755*. Trad. de Paula Berinson. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

## Responsabilidade Civil Ambiental da Administração Pública: a compreensão da população ante seus direitos

*Environmental Civil Responsibility of the public administration: the understanding of the population before its rights*

Suzana Damiani\*

**Resumo:** Este trabalho é uma breve revisão etimológica de termos e de conceitos que fundamentam as Teorias da Responsabilidade Civil no decurso do tempo. O objetivo central é apresentar uma reflexão sobre as possíveis limitações de um leitor leigo compreender a abrangência de seus direitos em relação à Responsabilidade Civil Ambiental da Administração Pública/do Estado e pleitear a defesa de seus direitos. As inovações implementadas, historicamente, pelas novas normas jurídicas dependem da compreensão dos cidadãos para que o sentido pleno possa fazer parte do exercício da cidadania. Dados sobre julgados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) são utilizados para a análise diacrônica, bem como pela categoria de assuntos segundo critérios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Os resultados apontam para uma evolução na última década, apesar de a Constituição Federal de 1988 já estar completando três décadas. Parece haver relação direta com a evolução teórica recepcionada pela Constituição, a propositura de ações, bem como com as alterações e novas concepções de direitos incorporadas pelo Código Civil de 2002.

**Palavras-chave:** Responsabilidade. Responsabilidade Civil Ambiental. Administração Pública. Compreensão leitora. Linguagem especializada.

**Abstract:** This paper is a brief etymological review of terms and concepts that underline theories of civil responsibility over time. The central objective is to present a reflection on the possible limitations of a lay reader to understand the scope of their rights in relation to environmental civil responsibility of the public administration / of the state and to plead the defense of their rights. The innovations implemented historically by the new legal norms depend on the citizens' understanding so that the full meaning can be part of the exercise of citizenship. Data on Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) of courts are used for diachronic analysis, as well as the subjects according to Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criteria. The results point to an evolution in the last decade, although the Federal Constitution is already completing three decades. There seems to be a direct relationship with the theoretical evolution received by the constitution to the initiation of actions, as well as with the changes and new conceptions of rights incorporated by the Civil Code of 2002.

**Keywords:** Responsibility. Environmental Civil Liability. Public Administration. Reading comprehension. Specialized language.

---

\* Doutora em Línguas Modernas pela Universidade de Salamanca (USAL) – Buenos Aires – Argentina. Mestre em Linguística Aplicada pela PUCRS. Aluna Especial no Programa de Mestrado em Direito Ambiental da UCS. Licenciada em Letras e Bacharela em Direito pela UCS. Professora na UCS. Colaboradora no projeto de pesquisa OBSERVAJR com apoio do CNPq e da Universal.

## 1 Introdução

As mudanças que ocorrem ao longo do tempo podem ser mais ou menos perceptíveis. O significado das transformações podem produzir impactos de ordem mais significativa para alguns do que para outros. Em distintos momentos da história, governantes e governados compreenderam o sentido de termos próprios da linguagem de uso geral, comum, em nível de consenso, mas também usados na linguagem técnica, especializada, de modo distinto. Os conhecimentos próprios dos indivíduos, as vivências de cada um e o acesso ao mundo letrado fizeram e ainda fazem a diferença quanto à incorporação da abrangência do texto legal e de suas modificações no cotidiano.

Se para os estudiosos da área há a necessidade de um olhar mais acurado, mais atento, a fim de que sejam elucidadas as dúvidas que, certamente, se apresentam, como o cidadão leigo recebe as especificidades e busca, por si só, seus direitos? Ler o contexto em que as leis brasileiras vão sendo instituídas, as características de uma população em que os índices de analfabetismo ainda são assustadores, em que os índices obtidos pelos exames que avaliam a competência leitora na Educação Básica estão muito abaixo do esperado, é de se perguntar pela responsabilidade da Administração Pública quanto à situação, à sua responsabilidade pela prestação dos serviços de educação. No entanto, para iniciar a reflexão acerca da temática Responsabilidade Civil da Administração Pública/do *Estado*, parece oportuno o resgate da construção do sentido de termos relacionados ao conceito de responsabilidade: responder, responsabilidade no âmbito jurídico, pessoa – origem e extensão de sentido; responsabilidade civil na administração pública, a fim de fundamentar as transformações doutrinárias recepcionadas pelas Constituições Federais do Brasil, ao longo de sua história, bem como pelos Códigos Civis de 1916 e 2002.

Para que se possa ter elementos à análise de uma modificação pela população do entendimento adotado pela atual Constituição Federal, em uma sociedade em que os princípios democráticos passam a fazer parte do cotidiano dos cidadãos, de forma cada vez mais abrangente, a partir da última década do século XX, busca-se, com este trabalho categorizar as principais demandas sobre Responsabilidade Civil Ambiental da Administração Pública/do Estado, ao longo dos anos de 1991 a 2017.

Inicialmente, a revisão dos conceitos e do sentido, historicamente construído, em um comparativo entre a linguagem do senso comum e do mundo jurídico, permite a reflexão sobre a complexa tarefa da compreensão leitora (sejam os textos entendidos como orais, escritos, multimodais, multimidiáticos).

A perspectiva de que a responsabilidade civil fornece os subsídios para a aplicação da legislação quando os responsáveis ocupam cargos ou função pública pede uma retrospectiva sobre as distintas teorias acerca da responsabilidade civil. Quanto ao direito previsto no art. 225 da Constituição Federal 1988, próprio do meio ambiente, os julgados junto ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul podem indicar o foco de preocupação da população. Para isso, a análise dos dados obtidos são analisados na perspectiva diacrônica e de assuntos predominantes, conforme classificação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

## 2 Responsabilidade e Responsabilidade Civil

### 2.1 Acepções em linguagem em nível de consenso e na linguagem jurídica

Um cidadão leigo, ao buscar informações específicas sobre o termo *responsabilidade*, no dicionário Houaiss eletrônico, depara-se com o seguinte:

- 1 obrigação de responder pelas ações próprias ou dos outros;
- 2 caráter ou estado do que é responsável;
- 3 Rubrica: termo jurídico, dever jurídico resultante da violação de determinado direito, através da prática de um ato contrário ao ordenamento jurídico. (HOUAISS, 2009).

Está muito claro, pela definição, que a responsabilidade pode ser por atos próprios ou de terceiros. Além disso, o início estabelece a previsão de uma *obrigação* em *responder*, ou seja, quando se fala em responsabilidade, se fala, automaticamente, em obrigação – a obrigação de dar uma resposta – de se *responsabilizar-se por*, segundo o que consta no verbete *responder* no mesmo dicionário. É, portanto, a responsabilidade entendida como a forma de agir responsável, com a obrigação do agente (por ação ou omissão) de assumir, de se responsabilizar por possíveis danos que possam resultar de seus atos.

Quanto ao item 2, em que se tem a especificação do “caráter ou estado do que é responsável”, é mister elucidar que o contexto ou a situação pode, aos leigos, suscitar dúvidas quanto ao *responsável*. Enquanto a palavra

*responsabilidade* é um substantivo, nomeia um ser, o vocábulo *responsável* é um adjetivo, isto é, caracteriza um ser. As características de um ser *responsável* são:<sup>1</sup> responder por seus atos ou de outrem; ter condições morais e/ou materiais para a assunção de compromisso; ter o dever de prestar contas diante de autoridades; assumir culpa pelo que causou. Como termo jurídico, “aquele que possui responsabilidade”.

Se for observada a acepção da rubrica como termo jurídico, “que ou aquele que possui responsabilidade” é o *responsável*, ou seja, aquele que tem responsabilidade, que tem a obrigação de responder por atos seus ou de outrem, aquele que assume o compromisso. A adjetivação inicial passa à construção de um substantivo “o responsável”, aquele que responde. Há a designação de um ser por suas características e não por outras relações com o fato ou com o objeto, mas pelas atribuições que lhe foram conferidas pela *responsabilidade*.

O termo *responsável*, ainda segundo o dicionário *Houaiss* (2009), está datado de 1789, na França. O sentido de “*responsable* ‘que garante, que responde’, derivado do latim *responsus*, particípio passado de *respondere* ‘afirmar, assegurar, responder’ para servir de adjetivo ao verbo *répondre* ‘responder’”.

O termo *responsável*, na França, em 1789, foi usado na Revolução Francesa. Enquanto os franceses estavam questionando a situação do *responsável*, de quem responde por atos seus ou de outros, no Brasil, a realidade era de um campo fértil à exploração e à implementação de decisões que partiam de um governo absolutista, já que a metrópole definia o papel da colônia. Por vários séculos, a exploração de um povo inculto, sem acesso aos direitos, provocou a sensação de inexistência de direitos diante dos responsáveis. A relação de poder, da possibilidade decisória e da possibilidade/necessidade de responder pelos atos, pelas ações e omissões é um reflexo do *ambiente* em que as decisões são tomadas, em que as leis são criadas, por quem são criadas e para quem são criadas.

---

<sup>1</sup> Que ou aquele que responde pelos seus atos ou pelos de outrem; que tem condições morais e/ou materiais de assumir compromisso;

<sup>2</sup> Que ou aquele que deve prestar contas perante certas autoridades;

<sup>3</sup> Derivação: por extensão de sentido: que ou aquele que tem culpa, que foi causador (de algo);

<sup>4</sup> Rubrica: termo jurídico: que ou aquele que possui responsabilidade. (HOUAISS, 2009).

E *responsabilidade*, como rubrica no âmbito das relações jurídicas, é o “dever jurídico resultante da violação de determinado direito, através da prática de um ato contrário ao ordenamento jurídico” (HOUAISS, 2009). Vale lembrar que *responsabilidade* tem sua formação a partir do supino latino: *responsus* ou *res* (coisa, evento, bem...) *pondere* (pesar, peso) e que da união de sentidos encontra-se o *peso* de um *bem*.

Quando tudo ocorre em conformidade com os atos, consoante as características da *responsabilidade*, nada há que ser questionado, discutido ou levado à esfera jurídica. Há, no entanto, no ordenamento, especificações prevendo situações pontuais e os encaminhamentos necessários em cada uma delas. Há, também, situações em que o *peso*, o *valor* de um bem, ainda não está claramente dimensionado, em especial, quando o tema diz respeito ao *ambiente*, pontualmente, ao *ambiente natural*. Quando as ações dizem respeito ao meio ambiente, parece haver a necessidade de uma maior reflexão acerca do entendimento de que a comunidade (como um todo) recebe os direitos *do* ambiente e *ao* ambiente.

Há, porém, danos relacionados não a pessoas físicas ou jurídicas, mas à Administração Pública, tema também relativamente recente no ordenamento pátrio. Para que o entendimento seja balizado pelo ordenamento jurídico, cada um dos termos será especificado na acepção contemplada na obra de Silva (2016).

### **2.1.1 Responder: do latim à língua portuguesa**

Quando ao significado do termo *responder*, conforme De Plácido e Silva (2016, p. 1.230), a origem está no latim, em *respondere*, e, na linguagem jurídica, seu uso encontra acepções como: comparecer, apresentando-se quando de citação, atendendo ao chamado; “dar resposta ou depor” por meio de afirmativas ou negativas a questionamentos; “replicar ou refutar” ante objeções ou argumentos contrários.

*Responder* também “exprime representar, quando a pessoa é colocada em lugar ou na posição de outra para substituí-la ou para *agir em seu lugar*. [...] significa ainda responsabilizar-se.” Seu emprego se dá a fim de “designar a responsabilidade da pessoa quando é chamada a responder pela obrigação, que

lhe é cometida, ou pelo fato, que lhe é imputado. É *pagar pelo que fez.*” (2016, p. 1.230). As expressões “*responder por evicção, responder pela obrigação, responder pelo crime*” estão vinculadas ao sentido de ser responsável, de haver a responsabilidade pelos atos.

Desse modo, *responder um inquérito* ou *responder um processo* é *estar sendo acusado* ou *estar sendo investigado*. Aliás, não se afasta do sentido de *responsabilizar-se* ou *ser responsabilizado*, porquanto o procedimento que se executa pelo inquérito ou pelo processo traz o objetivo de *apurar a responsabilidade* sobre o fato ilícito imputado à pessoa. (DE PLÁCIDO E SILVA, 2016, p. 1.230).

Responder, dar respostas, assumir a obrigação sempre é em relação ao *outro*, à sociedade, à coletividade. As regras estabelecidas pelo ordenamento pressupõem que sejam incorporadas pela sociedade, e seu descumprimento leva à cobrança de respostas, de posicionamentos de assunção da responsabilidade por atos seus ou de outros.

### **2.1.2 Responsabilidade no âmbito jurídico**

O termo *responsabilidade*, originado do vocábulo *responsável*, na língua portuguesa, de *responder*, e, em latim, *respondere*, é apresentado por De Plácido e Silva (2016, 1.230) para a linguagem jurídica com a acepção “tomado na significação de responsabilizar-se, vir garantido, assegurar, assumir o pagamento do que se obrigou ou do ato que praticou”.

Responsabilidade, para esse autor, congrega a essência da “obrigação de responder por alguma coisa”, seja a satisfação ou execução de um ato jurídico, por força de um pacto, de uma convenção, ou da obrigação de “*satisfazer a prestação* ou de *cumprir o fato* atribuído ou imputado à pessoa por determinação legal”. As relações entre as pessoas (físicas, jurídicas) são estabelecidas, ao longo de sua existência (e, por vezes, seus efeitos perduram após o evento morte ou a extinção da pessoa, pois as relações são mais abrangentes), modificando-se com o passar do tempo. Com a alteração de papéis nas relações, também mudam as responsabilidades, o que, para muitos, não necessariamente, é objeto de aprendizagem ou incorporação automática da abrangência de seus limites.

Exemplo relativamente corriqueiro é o do jovem que, até há pouco tempo, se via (e era visto) como criança/pré-adolescente, com limitação de poderes e de responsabilidades. Caso o jovem assuma o papel de pai, vinculando as novas atribuições ao fator idade, as transformações, em termos de responsabilidade, de obrigações pelas quais responde, passam a ser de ordem exponencialmente maior do que o que viveu em poucos anos/meses antes, como criança ou adolescente. Agora, caso venha a ser eleito vereador, em um pleito, outras responsabilidades passarão a fazer parte do seu cotidiano em virtude do cargo assumido.

A responsabilidade é pressuposta em sendo uma pessoa capaz. A formação, a construção de responsabilidade pouco ou nada é objeto de estudo ou mesmo de trabalho na formação, nos espaços de educação sistemática ou assistemática. As novas responsabilidades que vão sendo incorporadas pelo ordenamento jurídico e que devem ser responsabilidade da população conhecê-las tampouco parecem ser objeto de atenção sobre as formas de acesso a tais conhecimentos, de discussão quando da formação dos futuros profissionais, apesar de ser a educação/o ensino, responsabilidade da Administração Pública, do Estado.

Conforme De Plácido e Silva (2016, 1.230), desde que haja “a obrigação de fazer, dar ou não fazer alguma coisa, de ressarcir danos, de suportar sanções legais ou penalidades, há a responsabilidade, em virtude da qual se exige a satisfação ou o cumprimento da obrigação ou da sanção”. Quando há responsabilidade, há previsão de consequências, há o olhar para o futuro, pois houve uma convenção entre as partes, e ela prospecta o futuro ou a própria regra jurídica estabelece quais obrigações são exigência, em decorrência do ato, ou qual é o dever que se impõe.

O ambiente das relações comerciais abriga uma linguagem própria, com a presença dos termos: *encargos*, *ônus*, sem que haja o distanciamento do sentido de *obrigação de fazer*, incrustado na acepção de responsabilidade, de obrigação. Decorrem daí as expressões no mundo empresarial/organizacional: “O sócio Fulano *tem a responsabilidade* do escritório; o sócio Beltrano *tem as responsabilidades* da gerência; as *responsabilidades* são divididas entre os sócios.” (DE PLÁCIDO E SILVA, 2016, p. 1.230).

E nesta acepção entendem-se as expressões: E daí por que *responsabilidade*, exprimindo etimologicamente a *qualidade de ser responsável*, a *condição de responder*, pode ser empregado em todo pensamento ou ideia, onde se queira determinar a *obrigação*, o *encargo*, o *dever*, a *imposição* de ser feita ou cumprida alguma coisa.

Na linguagem jurídica, há espécies de responsabilidades, que se apresentam devidamente determinadas: *responsabilidade civil*, *responsabilidade penal*, *responsabilidade contratual*, *responsabilidade administrativa* ou *funcional*, etc.

Todas elas, porém, não fogem ao sentido geral de obrigação, encargo, dever, compromisso, sanção, imposição. (DE PLÁCIDO E SILVA, 2016, p. 1230).

O mundo jurídico, as relações interpessoais, quando observadas pelo olhar da produção e do cumprimento das leis, assume uma dimensão na vida das *pessoas* (físicas, jurídicas) em que o senso comum, na maioria das vezes, mais conhece os efeitos, os danos, do que os benefícios, a proteção, o zelo, o cuidado. Essa também é uma relação em que o tempo pode influenciar nas memórias ou nos vínculos, nas relações, afetando o sentido dado ao termo *responsabilidade*.

O termo *responsabilidade* vem acompanhado, no âmbito jurídico, de especificações: responsabilidade civil, responsabilidade administrativa, responsabilidade penal, etc.

### 2.1.3 Pessoa: origem e extensão de sentido

O termo *pessoa*, em sua etimologia, remete ao latim *persona*, cujo significado é “máscara de teatro”. (HOUAISS, 2009). A máscara, em frente da face de alguém, permite que esse possa ser quem quiser, que possa assumir outra personalidade, outros atributos. Presente na língua portuguesa desde o século XIII, tem registrado como acepções<sup>2</sup> “indivíduo considerado por si mesmo; ser humano, criatura”.

No dicionário eletrônico, para que se tenha acesso às acepções próprias da área jurídica, é necessário que seja acessada a aba *locuções*: pessoa física, pessoa

---

<sup>2</sup> 1 indivíduo considerado por si mesmo; ser humano, criatura;

2 indivíduo notável, eminente; personagem;

3 caráter particular ou original que distingue alguém; individualidade [...];

5 Rubrica: filosofia – cada ser humano considerado como individualidade física e espiritual, e dotado de atributos como racionalidade, autoconsciência, linguagem, moralidade e capacidade para agir. (HOUAISS, 2009).

interposta, pessoa jurídica, “instituição, associação ou sociedade com existência e responsabilidades legalmente reconhecidas e devidamente autorizadas a funcionar”, pessoa natural. (HOUAISS, 2009).

Mesmo em uma consulta básica, para quem não destina tempo para ler as locuções, poderá fixar sua atenção no sentido do que seja a acepção de *pessoa* no sentido de *indivíduo*, de *ser humano*, sem ter o conhecimento do uso no mundo jurídico. O conhecimento, restrito aos que dominam a área, pode promover confusões quanto à abrangência da compreensão do texto legal, se forem considerados os níveis de leitura e os objetivos de leitura. (GARCEZ, 2013; SOLÉ, 1998; SNOWLING; HUME, 2013).

Ao consultar a obra *Vocabulário Jurídico* (DE PLÁCIDO E SILVA, 2016, p. 1.045), encontra-se a referência ao termo *pessoa* também vinculado à *persona*, do latim, porém com a indicação de que, “no sentido técnico-jurídico exprime ou designa todo *ser*, capaz ou suscetível de direitos e obrigações”. Essa acepção, em muito, está distante do entendimento de pessoa como apresentada por Houaiss, ou seja, indivíduo, ser humano. Para o mundo jurídico há a especificação de que seja todo *ser*, na essência do próprio termo, mas explica que o *ser* (deve ser) “capaz ou suscetível”, ou seja, dotado de capacidade ou que possa receber “direitos e obrigações”.

Nesse sentido, “é o *ser* a que se reconhece aptidão legal para ser *sujeito de direitos*, no que difere da *coisa*, tida sempre como *objeto* de uma relação jurídica”. (DE PLÁCIDO E SILVA, 2016, p. 1.045). Para que se possa estabelecer a relevância da reflexão acerca dos conceitos, quando está no centro das atenções o *meio ambiente*, esse é tido como *coisa*, como *objeto* de uma relação jurídica e não como um *ser de direitos*. Apesar de ser um *ser vivo*, frágil, com ciclo vital, ainda é entendido como *coisa*.

O termo *res*, em latim, tem como significado “coisa, bem”. Na língua portuguesa, está registrado o termo *rês*, cuja acepção é “qualquer animal quadrúpede que se abate para a alimentação do homem”. (HOUAISS, 2009). Não se pode olvidar que, ao longo da história da humanidade, estavam, na categoria bens, *res*, coisa, os escravos, ou seja, seres humanos eram (e ainda não findou o comércio, por mais que haja previsão legal) comercializados como coisas, como bens.

Ainda hoje, em pleno século XXI, crianças são comercializadas, seja em processos de adoção, seja em situações menos nobres. Adultos comercializam órgãos humanos. Mulheres são vendidas e compradas para desempenhar atividades distintas, mas, em especial, a serviço da lascívia. Há ainda muitos seres que desconhecem sua capacidade de direitos e obrigações; de fato, conhecem apenas suas obrigações diante do medo das penas pelo não cumprimento dos desígnios de outros seres que parecem desconhecer ou desconsiderar o regramento jurídico, minimamente, os direitos humanos.

Essa *investidura jurídica*, cometida à pessoa, no caráter de uma *representação*, de que decorre a *personalidade*, em virtude da qual se firma o conceito, em que se tem a expressão, é consequência da própria formação etimológica do vocábulo. *Persona* era, primitivamente, a *máscara* usada pelos atores nas representações teatrais. Dessa forma, *dramatis personae* eram os representantes ou *personagens dramáticos*, isto é, os próprios atores. (DE PLÁCIDO E SILVA, 2016, 1.045).

Com o passar do tempo, por extensão de sentido, o próprio *ser humano* passou a ser designado pelo termo *persona*, *pessoa*. Assim, segue em sua constante representação no “cenário da vida”, assumindo distintos papéis a cada nova situação, a cada novo momento, em relação aos demais participantes do que Charaudeau entende como sendo um *ato de comunicação*, *uma mise-en-scène*. (PAULIUKONIS; MACHADO, 2010). O Direito adotou o termo *pessoa* como parte da linguagem especializada, técnica, designando o “homem como sujeito de direitos e obrigações, em desempenho do papel que o próprio Direito lhe confia, na ribalta jurídica”. (DE PLÁCIDO E SILVA, 2016, 1.045).

Consequentemente, todos os seres humanos estão incluídos na vida jurídica, participando dos direitos assegurados pela lei, bem como assumindo o ônus das obrigações concernentes. Juridicamente, o termo *pessoa* abarca mais do que “simplesmente o *homem singular* ou *natural*, isto é, o *ser humano*. Há *entidades* ou *criações jurídicas*, personalizadas ou personificadas por força de lei, para fins de várias ordens, a que se dá, também, o nome de *pessoas*”. (2016, p. 1.045). Há, porém, a necessidade de que todos possam ter esse entendimento, essa compreensão, o que não parece ser fato.

O texto legal exige um leitor altamente proficiente para atribuir sentido ao uso de termos que transitam no mundo de um leitor que, em inúmeras situações, está limitado à compreensão em nível de consenso (PAVIANI, 2009

apud FONTANA; PAVIANI; PRESSANTO, 2009) como o mais elevado, sendo necessário, para compreender a linguagem técnica, minimamente, o nível elaborado. Além da exigência do domínio da linguagem e, quiçá, da metalinguagem, o leitor também necessita, para a construção de sentido, de outros conhecimentos prévios (KLEIMAN, 2008) e da utilização do processo de inferências de base textual (lógicas, sintáticas e semânticas) e de base contextual (pragmáticas e cognitivas). (MARCUSCHI, 2008).

A capacidade de agir, em inúmeras situações, depende da leitura feita, não apenas dos termos, mas da aplicação à vida. Ao que parece, a amplitude dos conceitos, no âmbito jurídico, limitam a busca pela defesa dos direitos que foram sendo conferidos aos cidadãos e, mesmo com a ampliação do acesso à educação, parece ainda limitado o entendimento de que é possível exigir da Administração Pública, do Estado, o cumprimento das obrigações previstas como Responsabilidade Civil.

### **3 Responsabilidade Civil da Administração Pública**

A Administração Pública, entendida como o Estado, também é sujeito, pessoa de direitos e obrigações, e está subordinada aos princípios da *responsabilidade civil*.

Franca Filho (2003) aponta como formas de agir da Administração Pública, no intuito de atender às necessidades públicas, a prestação de serviços, o levantamento de obras, a proibição de comportamentos, a delegação de poderes, o policiamento de atividades e a concretização de atos administrativos.

Como mencionado, a responsabilidade é pressuposta, sendo motivo para discussão sua violação. Ao assumir cargo público, os eleitos, por se tratar o Brasil de um país em que a democracia rege a organização estatal, fazem um juramento e firmam o termo de posse. O juramento, basicamente, para os cargos do Executivo e do Legislativo, podem incorporar informações, mas seguem um modelo básico, que contempla as informações impreterivelmente próprias ao ato.

Em síntese, pode-se observar a promessa, o compromisso em defender e cumprir a legislação que deve orientar as ações em cada esfera de poder:

municipal, estadual, federal: Lei Orgânica, Constituição dos Estados, Constituição Federal e demais leis.

O juramento feito pelo prefeito, pelo vice-prefeito e pelos vereadores é pautado pelo seguinte escopo: “Prometo manter, defender e cumprir a Lei Orgânica, observar as Leis da União do Estado e do Município, promover o bem geral dos municípios e exercer o cargo sob a inspiração da democracia, da legitimidade e da legalidade”. (CORREIA, 2016). O texto de juramento, na solenidade de posse dos governadores dos estados e do Distrito Federal, é semelhante: “Prometo manter, defender e cumprir as Constituições Federal e Estadual (e a Lei Orgânica), observar as Leis e promover o geral do povo do Estado X”. O juramento do presidente do Brasil se assemelha, tendo redação similar: “Prometo manter, defender e cumprir a Constituição. Observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.” (GARCIA, 2016).

Para que os atos de assinatura e juramento sejam realmente performativos felizes, devem ser verdadeiros (AUSTIN, 1990), ou seja, deve ser cumprido o que é objeto de promessa e realizado o que foi previsto no termo. Assim, restringindo a análise aos atos do Executivo, como responsabilidade, é possível verificar situações em que há violação direta de direito alheio, isto é, há um dano. (FRANCA FILHO, 2003). O simples fato de haver o dano revela-se situação em que as pessoas lesadas permaneçam suportando o ônus sem cobrar dos responsáveis a devida Responsabilidade Civil, a saber, a reparação e indenização pelo dano causado.

Se das ações ou omissões dos agentes da Administração Pública resultar dano a bem juridicamente protegido (pessoa física ou jurídica), surge a obrigação de reparar. Há que se ter presente que o direito debilitado não é equivalente a direito violado.<sup>3</sup> Os detentores de direitos, mais uma vez, necessitam compreender a abrangência de seus direitos, a aceção dos termos, para poder pleitear a reparação quando da violação de direitos.

A reparação, porém, se dá pela pessoa do Estado, por ser obrigação da Fazenda Pública compor, financeiramente, o dano causado por agentes públicos, seja no desempenho de suas funções, seja no pretexto de exercê-las, em

---

<sup>3</sup> Debilitar corresponde a enfraquecimento, redução da capacidade, sem que, diferentemente de violar, desrespeite, infrinja direitos.

decorrência de comportamentos lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou meramente jurídicos. Cabe a aplicação do que prevê o Código Civil de 2002 às situações de obrigação de reparar, indenizar a vítima, conforme previsto no Título IX, da Responsabilidade Civil, Direito das Obrigações. (BRASIL, 2017). A possibilidade de reaver o que foi pago, porém, depende de procedimento específico, sendo, inicialmente, responsável a Administração Pública pela reparação do dano. Quanto aos possíveis questionamentos sobre culpa e dolo, é relevante o resgate do constructo teórico, em especial, à análise sobre o que se pode *ler* sobre os direitos *do* meio ambiente e os direitos *ao* meio ambiente.

### **3.1 Percurso teórico: evolução doutrinária**

As primeiras legislações previam uma maior proteção dos administradores e, em decorrência, os atos dos agentes públicos, não raro, eram (violando ou não direitos), marcados pela impunidade. Merece breve menção o fato de que o primeiro Código Civil brasileiro data de 1916, período em que as características de um governo absolutista ainda estavam impregnadas nas instituições e, como reflexo, nas leis propostas na e para a jovem República. (FRANCA FILHO, 2003).

Em face da impunidade, os atos pouco ou totalmente irresponsáveis em nada atingiam os administradores e os agentes públicos. Para que uma ação de reparação de dano fosse impetrada, era necessária a conjugação impreterível dos seguintes fatores para a formulação da equação: fato + dano + nexo causal + culpa ou dolo. Somente se houvesse a comprovação da existência do fato e que com o dano decorrente poderia ser estabelecido o nexos de causalidade, ainda era necessário comprovar que houve, por parte do agente público, dolo (vontade consciente e intencional) ou culpa (imprudência, negligência ou imperícia).

No entanto, consideradas as peculiaridades da atividade administrativa, a privilegiada posição de superioridade de que dispõe a Administração Pública e o desenvolvimento do Direito Público e do Direito Constitucional, houve uma mudança significativa. Quando estiver envolvida a administração em tela, em situações de responder por danos civilmente, ou seja, Responsabilidade Civil Administrativa, os critérios adotados serão mais objetivos. (FRANCA FILHO, 2003).

São basicamente três as teorias objetivistas: Teoria da Culpa Administrativa; Teoria do Risco Administrativo; Teoria do Risco Integral.

A Teoria da Culpa Administrativa foi o primeiro estágio para um entendimento orientado por critérios mais objetivos. A administração seria considerada civilmente responsável, nos casos em que fosse provada a falta de serviço, ou seja, exclusivamente em casos de inexistência, mau funcionamento, retardo. A exigência é de que a vítima comprove a lesão injusta associada à falta do serviço.

Apesar de ser mais objetivo o critério, ainda coloca o usuário dos serviços em uma condição de ter de comprovar atos, omissões, praticados por agentes públicos, mesmo sendo a parte vulnerável ou hipossuficiente e que encontra menos elementos para subsidiar uma ação em âmbito judicial.

A Teoria do Risco Administrativo é considerada a passagem definitiva ao objetivismo. A obrigação da Administração Pública de indenizar depende de uma equação com os fatores: fato + dano +nexo causal. Comprovada a existência do fato e o nexo de causalidade com o dano sofrido, de forma objetiva, não se faz necessária a comprovação da culpa ou do dolo. Para que a indenização possa ser solicitada, é suficiente que a vítima comprove que a lesão ocorreu sem o seu concurso e que adveio de ato omissivo ou comissivo de parte da Administração Pública. A culpa administrativa é presumida. (FRANCA FILHO, 2003).

A teoria está fundamentada no próprio risco que a atividade administrativa gera para os administrados e na possibilidade de dano sobre certos indivíduos não suportados pelos demais. O ressarcimento, portanto, é integralizado por toda a coletividade, pelo Tesouro Público. A Teoria do Risco Administrativo está alicerçada em dois pilares: risco e solidariedade. Há a previsão, porém, de que, se a vítima concorre para que o dano ocorra, sendo provada a culpa da vítima diante do fato, a administrativa pode eximir-se de sua responsabilidade e responsabilizar a própria vítima. (FRANCA FILHO, 2003).

A Teoria do Risco Integral, modalidade de extrema responsabilidade, não admite a prova de culpa da vítima para se desobrigar da responsabilidade, estando impossibilitada de responsabilizar a vítima, mesmo que tenha culpa no fato em questão. Segundo os preceitos da Teoria do Risco Integral, a Administração Pública é sempre culpada e responsável por toda lesão à esfera jurídico-particular.

A aplicação efetiva de cada uma das teorias na legislação brasileira, em especial, nas Constituições, seguiu o seguinte percurso. As Constituições Federais de 1824 e de 1891 estavam pautadas pela tese da culpa civil com a necessidade de verificação de dolo ou culpa. Em 1916, o Código Civil, no art. 15, preconizou que as pessoas jurídicas de direito público eram civilmente responsáveis por atos de seus representantes, ressalvado o direito regressivo.

A teoria subjetiva foi recepcionada pelas Constituições Federais de 1934 e de 1937. Foi em 1964 que a Constituição Federal adotou a Teoria do Risco Administrativo, aplicando critérios mais objetivos. As Constituições de 1967 e de 1969 mantiveram-na e é a que perdura na CF/88. E é na atual, no art. 37, § 6º, que está expresso: “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, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.” (MACHADO; FERRAZ, 2012, p. 284).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> “São pessoas jurídicas de direito público interno, nos termos do art. 41 do CC (Lei n. 10.406/2002), a União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios (lembrando-se que não existem atualmente, mas poderão ser criados), os Municípios, as Autarquias e demais entidades de caráter público criadas por lei, aqui compreendidas as empresas públicas, as fundações instituídas e mantidas pelo poder público e as sociedades de economia mista. A questão da responsabilidade civil aqui tratada é repetida pelo art. 43 do CC; trata-se da responsabilidade civil objetiva ou responsabilidade sem culpa que a pessoa jurídica tem relativamente aos atos de seus prepostos. Fundamenta-se teoricamente a responsabilidade objetiva da Administração Pública em três teorias: da culpa administrativa, do risco administrativo e do risco integral. A teoria da culpa administrativa trabalha com o dever de indenizar exigível da Administração que causa prejuízo por inexistência do serviço, seu mal funcionamento ou seu retardamento, ou seja, não se analisa a ação ou a omissão de agente público, mas a inação da máquina administrativa. Na teoria do risco administrativo, a adotada em nosso País, sustenta-se o direito de ser indenizado ao particular que tenha sido prejudicado por um fato de serviço público ao qual não haja ele operado com culpa; aqui entende-se que não cabe ao particular provar que a Administração ou seus agentes falharam, mas simplesmente que lhe resultou prejuízo devido ao risco inerente à atividade da Administração Pública; pode a Administração, entretanto, afastar sua responsabilidade provando a responsabilidade subjetiva do administrado. Por fim, pela teoria do risco integral, não adotada entre nós, a Administração Pública seria responsabilizada pelos danos suportados pelo administrado ainda que ele houvesse operado com culpa; essa teoria é resultado de uma postura extremada da teoria do risco administrativo, e aplicá-la seria onerar toda a sociedade por meio de recursos públicos, quando a própria vítima contribuiu de maneira causal ao evento danoso. A partir disso, note-se que a Administração, em nome do Estado, apesar de num primeiro momento arcar com os atos danosos praticados por seus agentes públicos, poderá, por via regressiva, ver-se também indenizada; o que não se admite é que seja o agente público indicado a figurar no polo passivo da ação de reparação proposta pelo particular prejudicado, já que neste parágrafo se define claramente a responsabilidade objetiva da Administração e, somente por via regressiva, a responsabilidade subjetiva (responsabilidade com culpa) do

A abrangência é ampla, pois são responsáveis todas as pessoas jurídicas, de direito público ou privado, prestadoras de serviços públicos, que responderão pelos danos causados por seus agentes.

Com o que está preconizado na CF/88, a abrangência de cobertura se dá apenas no âmbito do fato ocorrido, dos danos sofridos, sem abarcar a atividade predatória de terceiros ou os fenômenos da natureza. Nesses casos, é aplicada a teoria subjetiva, respondendo pelos danos que seria obrigada a impedir, por exemplo, alagamento de casas em decorrência de má-conservação de galerias pluviais; omissão de um policial ao presenciar um assalto. (FRANCA FILHO, 2013).

Há, porém, a aplicação da Teoria da Responsabilização por Risco Integral como exceção à Teoria do Risco Administrativo, com previsão na Constituição, no art. 21, XXIII, c: “explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados”. (MACHADO; FERRAZ, 2012, p. 151).

Ante a Responsabilidade Civil, há a decorrente obrigação pecuniária. A extinção da responsabilidade se dá com a reparação do dano, com a indenização. Para que haja a compensação, pode haver um acordo amigável, uma ação via administrativa ou via judicial (ação indenizatória contra a Fazenda Pública).

### **3.2 A Administração Pública e o Estado em processos no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**

Historicamente, a Administração Pública teve a seu favor o entendimento de que como pessoa de direitos e obrigações, ou seja, responsável pelos atos dos agentes a ela vinculados, foi favorecida pela teoria incorporada ao escopo das leis, em detrimento das demais pessoas, dos cidadãos. A perspectiva de que apenas a incorporação de novas teorias, mais benéficas aos cidadãos, não foi suficiente para que a compreensão de que também seria possível reivindicar os direitos, fosse automática. Especificamente em relação ao direito preconizado

---

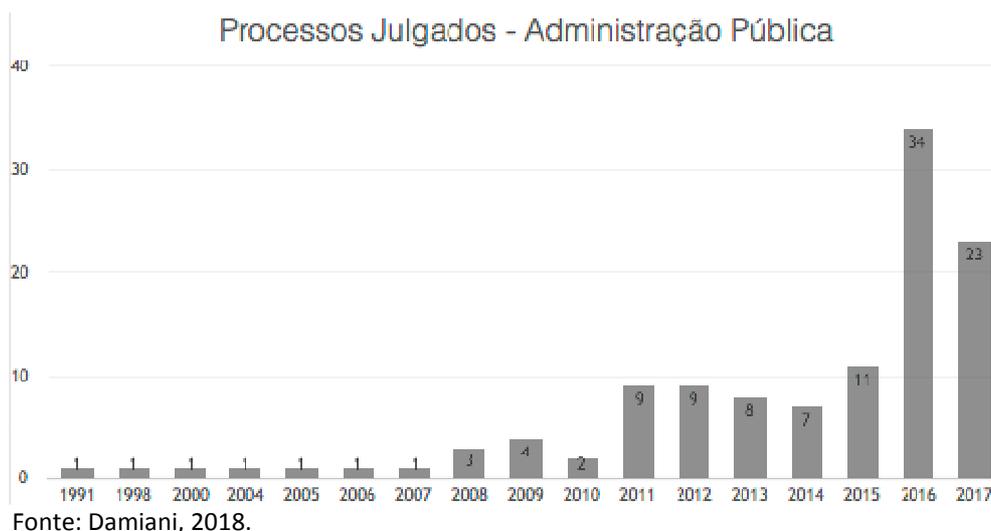
servidor. É de se lembrar que o CPC, no seu art. 70, III, ao cuidar do litisconsórcio passivo obrigatório, determina a denunciação à lide do servidor público causador do prejuízo, posto que se acha obrigado, não só por lei, mas pela própria Constituição, a indenizar, por via de ação regressiva, a Administração Pública. Certo, todavia, que não provado dolo ou culpa do servidor, não existirá base para a via regressiva em seu desfavor.” (MACHADO; FERRAZ, 2012, p. 284-285).

pela CF/88, no art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (MACHADO; FERRAZ, 2012). Buscaram-se os dados sobre os processos envolvendo a Administração Pública/Estado para possível observação da evolução diacrônica de processos julgados pelo TJRS.

Os dados foram obtidos a partir da busca, no *site* do TJRS, de dois filtros: *Responsabilidade Civil Ambiental da Administração Pública* e *Responsabilidade Civil Ambiental do Estado*. Da primeira busca resultaram, em 17 segundos, aproximadamente, 117 julgados, pelo registro do sistema; e, em 23 segundos, 213 julgados, aproximadamente, da segunda busca.

A análise dos Gráficos 1 e 2 permite observar que, quando é usado como *filtro*, o termo *Estado*, Gráfico 2, há uma incidência significativamente maior de registros de ocorrências. Como não houve a leitura dos acórdãos, nem mesmo a análise das partes envolvidas, apenas fica uma suposição quanto à questão de sentido dos termos *administração pública e estado*, como proximidade com o cidadão, relações próprias das construções cotidianas e discursivas a aproximar ou afastar a ideia de que pessoa ou pessoas estão envolvidas no processo administrativo ou de gestão dos bens públicos. (AUSTIN, 1990).

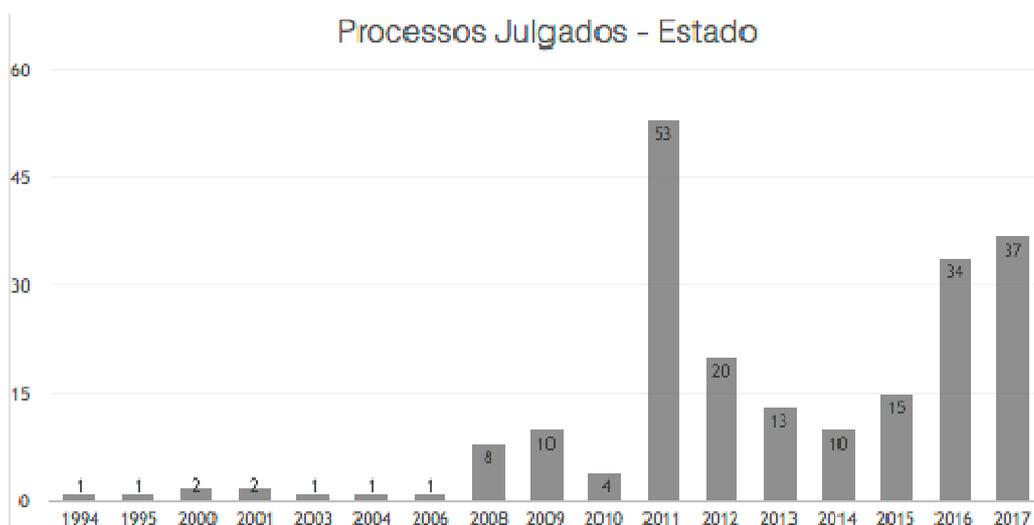
**Gráfico 1** – Processos julgados: Administração Pública



O Gráfico 1 permite visualizar o significativo aumento de julgados na última década. Em se considerando que a busca envolve direito de todos, o meio ambiente, outras legislações estaduais e municipais poderiam ser analisadas em estudo específico. Pode-se mencionar que os dados correspondem a 36 (trinta e seis) comarcas gaúchas, com média de 1 (um) a 2 (casos) em sua maioria. A cidade de Rio Grande supera todos os demais Municípios com 57 (cinquenta e sete) julgados, seguido de Passo Fundo com 10 (dez) e de Porto Alegre com 4 (quatro). Dos 34 (trinta e quatro) julgados do ano de 2016, 16 (dezesesseis) foram do Município de Rio Grande.

O Gráfico 2 difere na substituição da expressão *administração pública* por *estado* como filtro. Além do número maior de julgados elencado pelo sistema, há semelhança quanto ao período em que as ações, envolvendo os termos *responsabilidade civil ambiental* passaram a ter julgamento do TJRS. Quanto aos Municípios, são de 44 (quarenta e quatro) comarcas os processos com média de 1 (um) a 4 (quatro) julgados. Rio Grande supera todos os demais municípios com 58 (cinquenta e oito) julgados, seguido de Passo Fundo com 66 (sessenta e seis) e de Porto Alegre com 5 (cinco). Dos 53 (cinquenta e três) julgados do ano de 2016, 41 (quarenta e um) eram do Município de Passo Fundo.

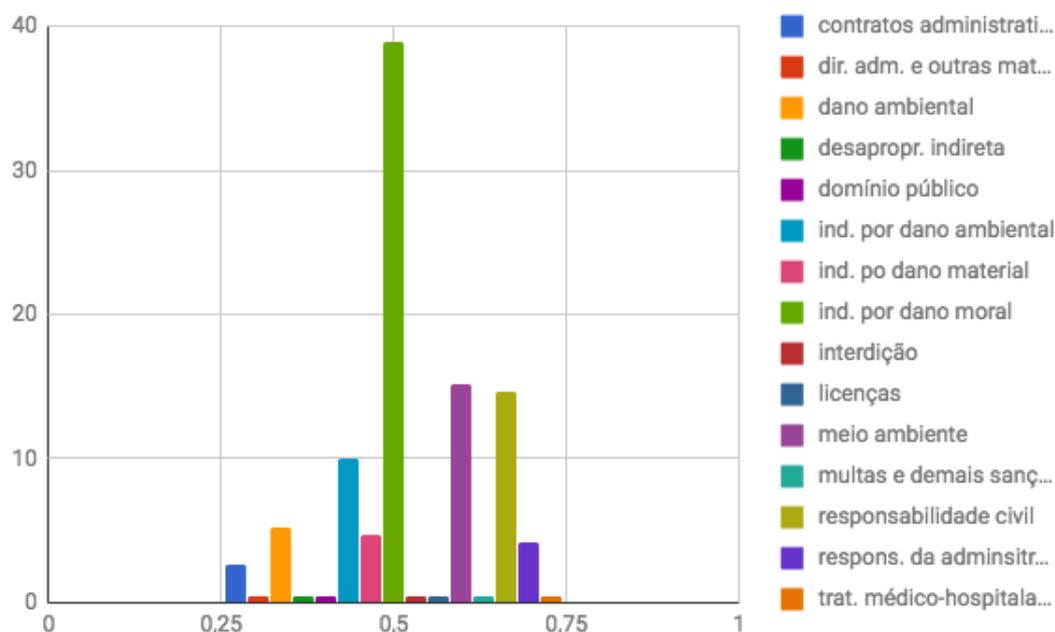
**Gráfico 2 – Processos Julgados: Estado**



Fonte: Damiani, 2018.

Os dados obtidos também permitem a categorização dos processos conforme os assuntos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O gráfico 3 revela que o maior número de processos versou sobre *danos morais*.

**Gráfico 3 – Temas dos processos julgados**



Fonte: Damiani, 2018.

Os dados apontam para a leitura de uma possível relação de um novo entendimento do arcabouço jurídico com a implementação do Código Civil de 2002 em um Brasil que adota o Estado Democrático como forma de governo. Mesmo com a Constituição Federal vigente, percebe-se um lapso temporal de, aproximadamente, dez anos, até que ao tribunal chegasse às demandas. Nesse ínterim, parece ter o povo se apropriado dos novos conceitos adotados pela legislação, bem como das novas *máscaras*, dos novos *papéis*, da identidade de *pessoa* pública, responsável pelo zelo para com os bens públicos a ser de obrigação de quem jurou e assumiu o compromisso de se responsabilizar pelo bem geral, bem comum do povo.

Quanto aos temas mais recorrentes, o de maior índice de registros é o de *indenização por danos morais*, aproximadamente 39%, seguido de *meio*

*ambiente e de responsabilidade civil*, com percentuais em torno de 15% cada. O *dano ambiental* é objeto de 5,2% dos julgados, número que se repete em *indenização por dano ambiental*. Os números parecem indicar que a preocupação com o ambiente é relativamente recente em ações levadas ao Judiciário, mesmo estando os jornais e telejornais repletos de notícias e reportagens que revelam uma realidade em que a irresponsabilidade tenha oportunizado a violação de direitos de uma grande parcela da população, minimamente exemplificando, com a poluição do ar, das águas, situações mais comuns, para o entendimento de meio ambiente, ambiente natural, sendo, porém, necessária uma atenção ao ambiente construído, ao ambiente cultural e ao ambiente do trabalho.

#### **4 Considerações finais**

O sentido que é atribuído aos eventos do cotidiano é sintetizado por palavras, pela linguagem, por ser o ser humano um ser de linguagem. A capacidade de expressar a gama de elementos presentes em acepções, vocábulos, sejam de uso apenas na linguagem de senso comum, seja na linguagem jurídica, exige uma construção que envolve conhecimentos próprios do mundo da linguagem, da metalinguagem, do contexto de uso, de conhecimentos acerca dos referenciais teóricos, das transformações históricas pelas quais as concepções doutrinárias e a evolução do conhecimento passaram.

As questões relativas à interpretação no campo do texto jurídico, com maior frequência, tratam das formas de interpretação do texto legal (gramatical, lógica, sistemática, histórica, sociológica, teleológica, axiológica, literal, restritiva, extensiva), da relevância dos fundamentos e princípios da hermenêutica jurídica. Há, porém, uma imensa parcela da população, a qual o Direito deve proteger, que, por irresponsabilidade civil da Administração Pública, talvez, ainda esteja no patamar de analfabetismo, analfabetismo funcional ou que responda pelos índices estarrecedoramente baixos de compreensão leitora revelados pelos resultados de avaliações realizadas pelo Governo Federal dos estudantes da Educação Básica.

Essa população, provavelmente, quando vítima da Irresponsabilidade Civil Ambiental da Administração Pública do Estado (e bastaria circular por bairros

periféricos dos Municípios gaúchos de maior porte para comprovar *in loco*) não é a que entra com ações que revertam em responsabilização e indenização por danos sofridos: poluição da água, do solo, do ar; falta de saneamento básico; ambiente não saudável à aprendizagem; epidemias, etc.

Os dados obtidos no *site* do TJRS permitem intuir que houve um número relativamente pequeno de ações, se comparado aos julgados pelo mesmo tribunal, nas últimas duas décadas. A reivindicação pelo direito ao meio ambiente, conforme preconizado pela CF/88, parece fazer parte de uma minoria. Se a repetida frase: “As mudanças dependem da educação”, parece necessário que o conhecimento acerca dos direitos chegue a quem de direito. As discussões sobre o que reza a CF/88, se essas chegarem ao ambiente escolar, se forem de conhecimento dos educadores, talvez seja viável a construção de um leitor mais competente, mais consciente, mais capaz de proteger seus direitos, de eleger para a Administração Pública pessoas responsáveis, que cumpram o juramento, pois, fazendo o que firmaram no ato de posse, a inexistência de ações será pela excelência do agir e não pela inação e pelo desconhecimento da população.

Uma análise de dados do Ministério Público poderia auxiliar no estudo da busca de ações civis públicas, o que pode revelar que a preocupação com o meio ambiente é coletiva, e que a ele seja dado o sentido de bem da coletividade.

Um aprofundamento sobre a concepção da população acerca de seus direitos, em especial, sobre os direitos em relação ao meio ambiente e os direitos do meio ambiente exigem nova investigação, muito mais acurada que a breve incursão sobre o tema realizada para este trabalho.

Quanto à Teoria da Responsabilidade Civil da Administração Pública do Estado, o que vem sendo aplicado, conforme os julgados, é a Teoria do Risco Administrativo. Mesmo que a análise não tenha tido a abrangência de estudar os acórdãos, foi possível uma breve incursão sobre o posicionamento do Tribunal, qual seja o de que a CF/88 recepciona a Teoria do Risco Administrativo e não a Teoria do Risco Integral. Novo estudo poderá encaminhar uma análise mais profícua.

## Referências

- AUSTIN, John Langshaw. *Quando dizer é fazer: palavras e ação*. Porto Alegre: Artmed, 1990.
- BRASIL. *Código civil*: Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. 3. ed. Barueri, SP: Manole, 2017. Disponível em: <<https://ucsvirtual.ucs.br/startservico/PEA/>>. Acesso em: 5 jan. 2018.
- CORREIA, Lucymara de Andrade. *O cerimonial para a posse dos eleitos*. 2016. Disponível em: <<http://www.unipublicabrasil.com.br/uploads/materiais/bc287499e43ebef3313bc060ca9bc85a07122016160548.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2018.
- DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar J. *Vocabulário jurídico*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1 recurso online. ISBN 9788530972592.
- DICIONÁRIO HOUAISS da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Moderna, 2009.
- GARCEZ, Lucília. *Técnica de redação: o que é preciso saber para bem escrever*. 3. ed. São Paulo: M. Fontes, 2013.
- GARCIA, Gustavo. *Em cerimônia de 11 minutos, Temer é empossado presidente da República*. Vídeo, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/temer-e-empossado-presidente-da-republica-em-solenidade-no-senado.html>>. Acesso em: 5 jan. 2018.
- DICIONÁRIO eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. 1 CD-ROM.
- KLEIMAN, A. *Texto e leitor: aspectos cognitivos da leitura*. Campinas, SP: Pontes, 2008.
- PAULIUKONIS, Maria Aparecida Lino; MACHADO, Ida Lucia (Org.). *Linguagem e discurso: modos de organização*. São Paulo: Contexto, 2010. 256 p. ISBN 9788572443692.
- FONTANA, Niura Maria; PAVIANI, Neires Maria Soldatelli; PRESSANTO, Isabel Maria Paese. *Práticas de linguagem: gêneros discursivos e interação*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2009. (Coleção Genera). Disponível em: <<https://ucsvirtual.ucs.br/startservico/PEA/>>. Acesso em: 5 jan. 2018.
- MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (Org.); FERRAZ, Anna Cândida da Cunha (Coord.). *Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. 3. ed. Barueri, SP: Manole, 2012. Disponível em: <<https://ucsvirtual.ucs.br/startservico/PEA/>>. Acesso em: 5 jan. 2018.
- MARCUSCHI, Luiz Antônio. *Produção textual, análise de gêneros e compreensão*. São Paulo: Parábola, 2008.
- SNOWLING, Margaret J.; HUME, Charles. *A ciência da leitura*. Porto Alegre: Penso, 2013. 1 recurso online ISBN 9788565848510.
- SOLÉ, Isabel. *Estratégias de leitura*. 6. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

## Uma análise sobre a Teoria do Risco Integral utilizada na Responsabilidade Civil Ambiental brasileira

*An analysis on the Integral Risk Theory used in Environmental Civil Liability in Brazil*

Thiago Germano Álvares da Silva\*

**Resumo:** A Responsabilidade Civil Ambiental deriva da parte geral do ordenamento civil. Tem caráter constitucional, baseado na responsabilidade objetiva e está em constante evolução normativa e jurisprudencial na atual sociedade de risco. Atualmente, devido à interpretação do Superior Tribunal de Justiça, o Brasil adotou a teoria intitulada Teoria do Risco Integral para o ordenamento da Responsabilidade Civil Ambiental. Essa teoria, entre outras especificidades, amplia a responsabilidade objetiva para um contexto de não aceitar excludentes de ilicitude, mesmo que tais excludentes estejam contidos na legislação brasileira. O método de trabalho é analítico, buscando entender e analisar a Responsabilidade Civil Ambiental em seus aspectos, como o nexos causal e as bases no risco da atividade, bem como entender a teoria do risco, suas principais críticas e concluir se tal teoria é devida e legal à Responsabilidade Civil Ambiental brasileira.

**Palavras-chave:** Risco integral. Nexos causal. Responsabilidade Civil Ambiental. Direito Ambiental brasileiro.

**Abstract:** Environmental Civil Liability derives from the general part of civil law. It has a constitutional character, based on objective responsibility and is constantly evolving normative and jurisprudential in the current society of risk. Currently, due to the interpretation of the Superior Court of Justice, Brazil has adopted the theory entitled Integral Risk Theory for the organization of environmental civil liability. This theory, among other specificities, extends the objective responsibility for a context of not accepting exclusions of illegality, even if such exclusions are contained in Brazilian legislation. The work method is analytical, seeking to understand and analyze environmental liability in its aspects, such as the causal nexus and the bases in the activity risk, as well as to understand the theory of risk, its main criticisms and to conclude if such theory is due and legal for Brazilian environmental civil liability.

**Keywords:** Integral risk. Causal nexus. Environmental Civil Liability. Brazilian Environmental Law.

---

\* Advogado. Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Taxista da Capes. Pós-Graduado em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). *E-mail:* thiagogermano@yahoo.com.br

## 1 Introdução

A Responsabilidade Civil Ambiental no Brasil sofre uma evolução constante em nosso ordenamento. A regra básica do Código Civil é a responsabilidade subjetiva, que envolve a existência de culpa ou dolo. Ocorre que a legislação de proteção ambiental, contida na Constituição Federal de 1988 e na Política Nacional de Meio Ambiente regula a responsabilização pela degradação ambiental, independentemente de culpa, ou seja, objetiva, com funções preventivas e precaucionais na responsabilidade civil por dano ambiental.

Hodiernamente, na atual sociedade de risco, as normatizações tradicionais da responsabilidade civil não são suficientes à proteção ambiental baseada na precaução e na prevenção, havendo uma constante evolução interpretativa dos mecanismos de responsabilização no ordenamento brasileiro.

Ocorre que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) pacificou o entendimento de que a Responsabilidade Civil Ambiental brasileira agora está baseada na Teoria do Risco Integral. Trata-se da teoria mais extremada entre as teorias de responsabilização através do risco da atividade, modificando importantes parâmetros jurisdicionais na esfera do nexa causal, fato e dano ambiental. Mas o questionamento mais debatido pela doutrina se dá pelo fato de essa teoria não aceitar excludentes de responsabilidade pelo dano ambiental, como é o caso fortuito, culpa da vítima e fato de terceiro.

O objetivo do presente trabalho é analisar as perspectivas contidas na evolução e no entendimento atual sobre a Responsabilidade Civil Ambiental, a inclusão da Teoria do Risco Integral como base no ordenamento ambiental e averiguar se tal base tem suporte legal e doutrinário no Direito brasileiro, através de metodologia analítica, baseado também em referências bibliográficas auxiliaadoras no tema.

### 1 Responsabilidade Civil Ambiental no Brasil: uma responsabilidade objetiva

A palavra Responsabilidade deriva, etimologicamente, de responsável, que se origina do latim *responsus*, do verbo *respondere* (responder, afiançar, prometer, pagar), que transmite a ideia de reparar, recuperar, compensar, ou

pagar pelo que fez. (LEITE; AYALA, 2010, p. 119). No campo do meio ambiente, as responsabilizações também estão tipificadas.

Existe, de fato, uma crise ecológica, com deflorestação e destruição sistemática das espécies animais. Mas, antes de tudo, é uma crise da representação da natureza feita pela humanidade, da relação do homem com a natureza. (OST, 1997, p. 8).

Assim sendo, a crise ecológica está intimamente ligada à crise humana, principalmente à crise antropocêntrica. Enquanto o homem, dependente da situação da natureza, tiver a principal razão do seu interesse na manutenção da natureza como um interesse moral, ainda se mantém a orientação antropocêntrica de toda ética clássica. (JONAS, 2015, p. 40).

O Direito Ambiental brasileiro está vinculado à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), ou seja, a pessoa humana é a verdadeira razão de ser do Direito Ambiental brasileiro, estando vinculado aos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa (art. 1º, IV), harmonizando a ordem econômica com a defesa do meio ambiente (art. 170, VI da CF/88). Também está vinculado à soberania e à cidadania (art.1º, I e II, CF/88), soberania essa que liga o meio ambiente ao patrimônio cultural brasileiro (art. 21, CF/88). (Informação verbal).<sup>1</sup>

Vejam-se os artigos citados:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

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:

[...]

VI – **defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

---

<sup>1</sup> Informação fornecida por Marcia Andrea Bühring em sala de aula do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS), na disciplina de Responsabilidade Civil Ambiental, em 18/8/2017.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, **ecológico** e científico.

Frise-se que o meio ambiente natural está contido no art. 225 da CF/88:

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

A partir da norma do art. 225 da CF/88 brasileira, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado incumbe ao Estado e à coletividade o reconhecimento desse como um direito fundamental, ampliando o objeto de sua consideração jurídica, alcançando não somente os danos ambientais, mas a qualidade de vida humana. (CAVALIERI FILHO, 2011, p. 54).

Não obstante, o art. 225 *caput* da CF/88 completou a temática ambiental iniciada na Lei 6.938/1981, bem como honrou o compromisso assumido na Convenção de Estocolmo de 1972, de harmonizar o bem-estar e a qualidade de vida com o meio ambiente, visando às presentes e futuras gerações. (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2007, p. 18-19).

Portanto, a legislação brasileira exige a proteção do meio ambiente e a responsabilização dos agentes danosos e degradadores. Nesse aspecto, surge a figura da Responsabilidade Civil Ambiental.

A regulamentação ambiental no Direito pátrio consolidou o modelo da responsabilidade civil objetiva para a reparação de danos ao meio ambiente. Essa modalidade foi recepcionada pela legislação em razão das

complexidades ambientais, pois a era tecnológica e o consumo em massa fazem com que os recursos naturais sejam objeto de intensa utilização, atos que degradam o meio ambiente, prejudicando a saúde e o bem-estar da população. (KÖHLER, 2009, p. 12).

Assim, a responsabilidade civil, na modalidade objetiva, prescinde da culpa do agente, motivo pelo qual exige somente a coexistência do dano, de uma atividade e do nexo causal para gerar o dever de reparar. (KÖHLER, 2009, p.12).

Tal responsabilidade objetiva fundamenta-se no art. 225, parágrafo 3º da CF/88, que recepcionou o art. 14, parágrafo 1º da Lei 6.938/1981:

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.

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.

Portanto, todo aquele que desenvolve atividade passível de gerar riscos à saúde e ao meio ambiente deverá responder pelo risco, independentemente de se provar culpa ou dolo. O objeto de proteção é o meio ambiente como bem de uso comum do povo, assumindo o direito público uma função claramente preventiva. (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2007, p. 135-136).

No fim do século XIX, na França, foi desenvolvida a Teoria do Risco, que iniciou um processo de alargamento da culpabilidade, ensejando, posteriormente, a Responsabilidade Civil Objetiva, ou seja, a modalidade de responsabilidade que se configura independentemente da existência do elemento culpa. (KÖHLER, 2009, p. 18).

O risco é entendido como a probabilidade de dano, que, quando consumado, gera o dever de reparar. O risco é empregado na acepção de fundamento no dever de reparação. O risco é sempre conhecido, ou seja, pode ser previsto. (MONTENEGRO, 2005, p. 111).

A sociedade de risco é aquela que, pelo crescimento econômico, pode sofrer, a qualquer momento, as consequências de uma catástrofe ambiental. Esse agravamento dos problemas ambientais não sofreu adequação aos mecanismos jurídicos de solução dos problemas dessa nova sociedade. Há consciência da existência de riscos, desacompanhada, contudo, de políticas de gestão, fenômeno denominado “irresponsabilidade organizada”. (LEITE; AYALA, 2010, p. 113).

A Teoria da Responsabilidade por Risco tem seu fundamento na socialização dos lucros, pois aquele que lucra com uma atividade deve responder pelo risco ou pela desvantagem dela resultante. No entender de parte da doutrina, a teoria do risco é um avanço por dispensar a análise de culpa do agente, mas ainda não contempla a solução para a Responsabilidade Civil Ambiental, altamente complexa. (KÖHLER, 2009, p. 45).

Historicamente, no Brasil, sob o estofa da Teoria do Risco e baseado na Responsabilidade Civil Objetiva, surgiu com a Lei das Estradas de Ferro (Decreto 2.681/1912), a primeira regulação da Responsabilidade Civil Objetiva, pois o art. 26 não fez qualquer menção à culpa.

Art. 26. As estradas de ferro responderão por todos os danos que a exploração das suas linhas causar aos proprietários marginais.

Cessará porém, a responsabilidade si o fato danoso for consequência direta da infração, por parte do proprietário, de alguma disposição legal ou regulamentar relativa a edificações, plantações, escavações, depósito de materiais ou guarda de gado à beira das estradas de ferro.

Cumpra salientar que, já nesse período, a lei, baseada na Responsabilidade Civil Objetiva perante o risco, já aceitava excludentes de ilicitudes, no caso por infração do proprietário. Na mesma lei, no art. 1º, se presume a culpa da empresa das estradas de ferro pelas perdas no transporte a ela afeta, excluindo a responsabilidade ou ilicitude em caso fortuito ou força-maior.

No entanto, a atividade de risco apontada na legislação pátria não traz uma definição do que pode ser enquadrado como *risco*; também não há uma classificação das atividades potenciais a riscos ambientais. Abre-se, assim, à interpretação do julgador, que deverá analisar cada caso concreto, levando-se em conta a dimensão do dano e donexo causal. (KÖHLER, 2009, p. 46-47).

Também, contribuiu para a Responsabilidade Civil Objetiva a CF/46, o Código de Defesa do Consumidor, arts. 12 e 14, bem como o Código Civil, art. 927.

Uma das importantes leis acerca da Responsabilidade Civil Objetiva é a Lei 6.453/1977 referentes a danos nucleares, cumulada com o art. 21, XXIII, letra d) da CF/88.

Art. 21. Compete à União:

[...]

XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

[...]

d) a responsabilidade civil por danos nucleares **independe da existência de culpa**

LEI 6.453/1977

CAPÍTULO II

DA RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS NUCLEARES

Art. 4º. Será exclusiva do operador da instalação nuclear, nos termos desta Lei, **independentemente da existência de culpa**, a responsabilidade civil pela reparação de dano nuclear causado por acidente nuclear:

[...]

Art. 6º. Uma vez provado haver o dano resultado **exclusivamente de culpa da vítima**, o operador será exonerado, apenas em relação a ela, da obrigação de indenizar.

Art. 7º. O operador somente tem direito de regresso contra quem admitiu, por contrato escrito, o exercício desse direito, ou contra a pessoa física que, **dolosamente, deu causa ao acidente**.

Art. 8º. O operador não responde pela reparação do dano resultante de acidente nuclear causado diretamente por conflito armado, hostilidades, guerra civil, insurreição ou **excepcional fato da natureza**.

Como se vislumbra, as leis sobre Responsabilidade Civil Objetiva nos danos nucleares independem de culpa, mas aceitando as excludentes de

responsabilidade como caso fortuito ou força-maior, culpa exclusiva da vítima ou dolo de terceiro, em se tratando de reparação de dano.

Nesse cenário, inicia-se uma discussão doutrinária a respeito: As tradicionais teorias sobre causalidade e responsabilidade civil são suficientes para a proteção do meio ambiente? Na sociedade de risco em que se vive, se altera a lógica da certeza e a atualidade dos danos contidos na responsabilidade civil para uma incerteza e imprevisibilidade futura, em relação a riscos socioambientais, visando a prevenir um dano ambiental. Por isso, no Direito Ambiental, atualmente, se alteram as concepções tradicionais de nexos de causalidade. (KÖHLER, 2009, p. 12-13).

Na legislação brasileira, como visto acima na CF/88 e na Lei 6.938/1981, o nexo referente ao dano ambiental não inicia pela conduta, mas pela atividade. Em relação à Responsabilização Civil Objetiva, baseada na atividade, essa tem precedente legal também contido no parágrafo único do art. 927 do Código Civil brasileiro de 2002:

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.

Convém salientar que o art. 927 trata do abuso de direito, estabelecendo, em seu parágrafo único, a responsabilidade civil decorrente de ato lícito. Sendo assim, o nexo causal baseado na atividade é largamente legitimado no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive, define o poluidor no art. 3º, V da Lei 6.938/1981:

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

[...]

IV – poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por **atividade** causadora de degradação ambiental; [...]

Em se tratando da Lei 6.938/1981, não há restrição do regime de responsabilidade objetiva às atividades perigosas, portanto, a responsabilidade

pelo risco aplica-se tanto aos danos gerados por atividade perigosa como àqueles desencadeados por uma atividade profissional qualquer, partindo-se da premissa de que quem exerce uma atividade econômica deve arcar com todos os custos atinentes à prevenção e à reparação dos danos ambientais. A consequência dessa lógica é perceptível na determinação do nexo de causalidade. (STEIGLEDER, 2004, p. 201).

Também o nexo não pretende conectar diretamente o fato à norma jurídica, mas explicar a situação real dos acontecimentos para determinar (ou não) a incidência da norma sobre o caso concreto. (KÖHLER, 2009, p. 16).

Ao tratar da Responsabilidade Civil Ambiental, é coerente pensar em dano ao meio ambiente, em lesão aos recursos ambientais com a consequente relevância de degradação ou poluição, pois toda atividade humana gera utilização dos recursos naturais para satisfazer necessidades vitais, e esses não são entendidos pelo Direito como dano passível de reparação. (KÖHLER, 2009, p. 42).

Eis que surgem os princípios da prevenção e do poluidor-pagador que, respectivamente, objetivam inibir condutas adversas à sustentabilidade ambiental e, em caso de evento danoso, obriga o poluidor a remediar a lesão causada. (KÖHLER, 2009, p. 43).

Sob esse viés jurídico, o STJ tem adotado, nos dias atuais, uma jurisprudência que tutela o meio ambiente como bem jurídico autônomo. A primeira situação é o reconhecimento da inversão do ônus da prova processual contra o suposto poluidor, para que ele demonstre que sua atividade não causa danos ao meio ambiente, devendo o empreendedor comprovar que o meio ambiente e a coletividade não estão sujeitos a riscos ou a ameaças de dano. (WEDY, 2017).

A inversão do ônus da prova contra suposto poluidor encontra-se legitimada no art. 6º, VIII do Código de Defesa do Consumidor combinado com o art. 21 da Lei 7.347, de 1985:

#### CAPÍTULO III

##### Dos Direitos Básicos do Consumidor

Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

[...]

VIII – a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for

verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

LEI 7.347/1985

Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

Portanto, a inversão do ônus da prova, na Responsabilidade Civil Ambiental é constituída em lei, assim como na jurisprudência.

Durante as décadas de 70 e 80 quando, pelo mundo, se consolidou o Direito Ambiental, havia certo desprezo pela proteção ambiental através da Responsabilidade Civil, sendo um contrassenso, pois onde há dano, há responsabilização. (BENJAMIN, 2011, p. 5).

Na década de 70, a doutrina já previa que a estrutura civilista não comportava as adversidades ambientais, devendo ser irrelevante a intenção danosa ou culposa, o subjetivismo, não havendo necessidade de buscar todos os autores do dano, mas aqueles identificados, invertendo o ônus da prova, não importando a licitude da atividade e atenuando o nexos causal. (KÖHLER, 2009, p. 48).

Segundo Benjamin,

A responsabilidade civil, na sua formulação tradicional, não poderia agregar muito à proteção do meio ambiente; seria mais um caso de *law in the books*, o Direito sem aplicação prática. Projetada para funcionar num cenário com uma ou poucas vítimas, regulando o relacionamento indivíduo-indivíduo, salvaguardando as relações homem-homem, de caráter essencialmente patrimonial, e não as relações homem-natureza, não teria mesmo essa responsabilidade civil grande utilidade na tutela do meio ambiente. (2011, p. 6).

As complexidades do nexos causal, na Responsabilidade Civil Ambiental, favorecem a lesão. Há dificuldades técnicas e periciais para provar, inequivocamente, que determinado dano ambiental provoca determinada lesão, por carência científica e proporcionada por longos períodos de tempo, muitas vezes indeterminadas ou cumuladas. (KÖHLER, 2009, p. 49).

O nexos causal é pressuposto da Responsabilidade Civil, da mesma forma que o dano também é. Para haver reparação ou indenização, há que se

demonstrar o dano no nexo de causalidade, a relação de causa e efeito entre ação ou omissão e o resultado final. A dificuldade na prova do nexo causal tem levado ao estabelecimento de novas soluções, como simples probabilidade, inversão do ônus da prova e até o desaparecimento da causalidade, principal elemento de todo o sistema de responsabilidade. (SILVEIRA, 2005, p. 112).

Pode-se se afirmar que o Direito Ambiental, especialmente o sistema jurídico da Responsabilidade Civil, acaba por exercer uma função meramente figurativa na sociedade de risco, operando de forma simbólica diante da necessidade de uma efetiva proteção do meio ambiente, criando a falsa impressão de que existe uma ativa e completa assistência ecológica por parte do Estado. (LEITE; AYALA, 2010, p.116).

A Responsabilidade Civil Ambiental renasceu com mudanças de práticas jurídicas, com um regime renovado e particularizado, com novas fontes, princípios e objetivos. (BENJAMIN, 2011, p. 7-8). O Direito Ambiental, bem como o sistema da responsabilidade civil por danos ambientais configura-se num *microsistema* ou *subsistema* dentro do sistema geral da Responsabilidade Civil, com regras próprias e especiais sobre o assunto, que, no caso, não incluem qualquer norma mitigadora da reparação integral do dano. (MIRRA, 2004, p. 317).

No âmbito desse *subsistema*, baseado no nexo causal da atividade e dos riscos, com responsabilidade objetiva, existem diferentes teorias dos riscos, que formam a base da Responsabilidade Civil Ambiental brasileira. Atualmente, a teoria predominante, na jurisprudência brasileira e pacificada no STJ, é a Teoria do Risco Integral.

## **2 Teoria do Risco Integral**

A Responsabilidade Civil, na forma tradicional, tem como meta um *post facto*, pois trabalha com o dano já ocorrido. Há necessidade de adaptar o sistema de Responsabilidade Civil, reexaminando o nexo de causalidade, tolerabilidade, aceitabilidade, exclusão de responsabilidade e tratar das complexidades lesivas ao dano ambiental. (LEITE; AYALA, 2010, p. 118).

Consolidada de forma jurisprudencial, a Teoria do Risco Integral compreende que o empreendedor responde por todos os riscos de danos

decorrentes de suas atividades, incluindo riscos originados de quaisquer fatos que, sem sua existência, não ocorreriam. (MONTENEGRO, 2005, p. 112).

Originalmente, legítima a responsabilidade objetiva e exige a reparação do dano mesmo involuntário, responsabilizando o agente por todo ato do qual fosse a causa material. Não indaga o porquê aconteceu o dano, a indenização é devida somente ao fato de existir a atividade da qual adveio o prejuízo, não admitindo excludentes de responsabilidade, como caso fortuito ou força-maior, a ação de terceiros ou da própria vítima, baseado na teoria de que essas são *condições* do evento. (STEIGLEDER, 2004, p.198).

A adoção dessa teoria é justificada pelo âmbito de proteção outorgado pelo *caput* do art. 225 da CF/88, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, podendo-se vislumbrar uma verdadeira obrigação de incolumidade sobre bens ambientais. Supõe que a mera existência do risco gerado pela atividade, intrínseco (ou não) a ela, deverá conduzir a responsabilização. (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2007, p. 137-138).

Ainda: Representa a modalidade mais extremada da doutrina do risco, e, pelo fato de não admitir nenhuma excludente de responsabilidade, resulta, por vezes, em imputar a obrigação reparatória mesmo nas hipóteses de inexistência do nexo causal, haja vista algumas excludentes – como é o caso do fato de terceiro, do fato exclusivo da vítima e da própria força-maior – que rompem entre o próprio nexo de causalidade e o dano. (MONTENEGRO, 2005, p. 112).

Contudo, para os doutrinadores que pregam essa doutrina, ainda nas hipóteses de excludentes invocadas, não se romperia o nexo de causalidade na medida em que o nexo causal se baseia na premissa da *conditio sine qua non*, aquele que exerce determinada atividade responde por todo o dano que não se consumaria sem a existência de tal atividade. A responsabilidade emerge, também, quando a atividade atua como concausa do fato danoso. (MONTENEGRO, 2005, p. 113).

A Teoria do Risco Integral não é utilizada apenas na jurisprudência do STJ atual; também foi utilizada como base nas leis de *responsabilidade pós-consumo*, sendo que, após a utilização do produto pelo consumidor, impõe-se à fonte geradora dos resíduos a responsabilidade por sua destinação final, forma de responsabilidade que já se encontra normatizada em relação aos agrotóxicos (Lei 7.809/1989 e Decreto 4.974/2002), pneus (Resolução 258/1999 do Conama),

pilhas e baterias de telefone celular (Resolução 257/1999 do Conama). Nesses casos, os resíduos desses materiais são os fatores de risco. (SILVEIRA, 2005, p. 109).

Havendo mais de uma causa provável do dano, todas serão reputadas eficientes para produzi-lo, não se distinguindo entre causas principal e secundárias. Além da teoria *conditio sine qua non* utilizada no nexo de causalidade, a Teoria do Risco Integral se vale da teoria da equivalência das condições para aferição do liame causal, bastando que o dano possa estar vinculado à existência do fator de risco, o qual é embutido na *causa* do dano e, conseqüentemente, causa do prejuízo. Não há necessidade de uma causa adequada perfeitamente identificada, vinculada a uma atividade perigosa. Aquele que exerce uma atividade deve assumir os riscos dessa e, se essa atividade for para ele uma fonte de proveito, a reparação dos danos que ele causa será a contraparte dos proveitos que ele procura. (STEIGLEDER, 2004, p. 202-203).

Espelhando-se no tratamento dado aos acidentes de trabalho e levando em conta o perfil constitucional do bem jurídico tutelado (meio ambiente, direito de todos, inclusive das gerações futuras, de fruição comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e, por isso mesmo, de preservação assegurada) é que o sistema jurídico brasileiro atual, em ambiental adota a modalidade mais rigorosa de Responsabilização Civil, não aceitando excludentes, mas ressaltando as hipóteses de ação regressiva. (BENJAMIN, 2011, p. 48-49).

Essa teoria, segundo Steigleder (2004), não rompe com o nexo de causalidade, mas atenua, pois não se exigirá o nexo causal *adequado* entre a atividade e o dano. Todos os riscos abrangidos pela atividade deverão ser internalizados no processo produtivo e, se o dano ocorrer, haverá presunção de causalidade entre tais riscos e o dano. Porém, tal dano deve estar vinculado à atividade, pois o agente não responderá por certo dano quando possa provar que, em face de circunstâncias concretas, ele se daria houvesse ou não o fato danoso. (STEIGLEDER, 2004, p. 203-204).

Quem defende tal teoria invoca os princípios do Direito Ambiental e argumentam no sentido de que não deve haver margens de tolerância, dada a natureza metaindividual dos interesses em jogo, sendo que a Teoria do Risco

Integral apresenta maior grau de efetividade desejável nos mecanismos de proteção ao meio ambiente. (MONTENEGRO, 2005, p. 116).

O sistema jurídico protetivo da geração presente e das futuras deve ser apreciado como elemento fundamental na seleção das medidas de controle de riscos, porque a qualidade global e o anonimato potencial expõem o desenvolvimento de vida a estados de insegurança, cujo momento e duração não podem ser cientificamente determinados com a certeza suficiente. (LEITE; AYALA, 2010, p. 115).

Os tribunais e a doutrina pátrios reconhecem, majoritariamente, se tratar da aplicação da Teoria do Risco Integral do empreendimento. Independentemente, de a atividade ser lícita ou ilícita, se, por meio dela, resultarem danos ambientais, terá de ressarcir-los à sociedade independentemente de se perquirir se foi ou não culpado por tais eventos danosos. Ademais, interessante é pontuar, nesse passo, que é imprescritível a ação que busca reparação civil por danos ao meio ambiente, e que tais indenizações, uma vez concedidas, como regra, são destinadas a fundos, tais como o Fundo Nacional do Meio Ambiente. (BÜHRING, 2016, p. 210).

A responsabilidade solidária da administração para com terceiros é admitida, conforme já julgou o Superior Tribunal Federal (STF) que encampou a tese da responsabilidade solidária do dono da obra (mesmo sem culpa), justamente pela responsabilidade estar baseada no risco integral: (BÜHRING; TABARELLI, 2017, p. 211).

ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. EXECUÇÃO FISCAL. Para fins da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 3º, entende-se por: I – meio ambiente, [...] 4. Depreende-se do texto legal a sua responsabilidade pelo risco integral, por isso que em demanda infensa a administração, poderá, inter partes, discutir a culpa e o regresso pelo evento. 5. Considerando que a lei legitima o Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente, é inequívoco que o Estado não pode inscrever self-executing, sem acesso à justiça, quantum indenizatório, posto ser imprescindível ação de cognição, mesmo para imposição de indenização, o que não se confunde com a multa, em obediência aos cânones do devido processo legal e da inafastabilidade da jurisdição. 6. In casu, discute-se tão somente a aplicação da multa, vedada a incursão na questão da responsabilidade fática por força da Súmula 07/STJ. 5. Recurso improvido. (Superior Tribunal de Justiça. REsp 442586/SP, min. Luiz Fux – Primeira Turma, DJU 24/2/2003.

A proteção de um direito ao futuro e do próprio futuro pode ser expressa a partir da proteção jurídica da vida no contexto das sociedades de risco, cuja concretização depende da gestão solidária. A possibilidade de um futuro só é possível mediante condições estruturadas também pela repartição de responsabilidades solidárias. (LEITE; AYALA, 2010, p. 116).

Portanto, a Teoria do Risco Integral fundamenta-se na existência de atividade equiparada à causa do dano, empregando a Teoria da Equivalência de Condições para explicar o nexo causal, não admitindo excludentes, sendo o Estado solidário. Cumpre assinalar que a existência de licenciamento ambiental e a observância dos limites de emissão de poluentes, bem como outras autorizações administrativas, não terão o condão de excluir a responsabilidade pela reparação. (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2007, p. 139-141).

Logo, a Teoria de Equivalência de Condições, em que a atividade se equipara à causa, teria uma argumentação mais abrangente e simplificada para resolver questões ambientais, pois engloba a equivalência de todas as condições ou causas, já que não diferencia uma da outra. Entretanto, poderia receber a mesma crítica da Responsabilidade Civil, tendo em vista que levaria a uma análise infinita de causas e efeitos, e, como a questão ambiental não envolve a culpabilidade do agente, restariam critérios altamente abstratos para definir aquelas que se equivaleriam. (KÖHLER, 2009, p. 52).

Em relação às excludentes de responsabilidade, não se admite qualquer excludente, pois a atividade é considerada condição do evento danoso. Ademais, as excludentes são meramente utilizadas para o afastamento de culpa, o que é irrelevante na responsabilidade objetiva. A responsabilidade somente será exonerada quando o risco não foi criado, o dano não existiu ou o dano não guarda mínima relação de causalidade com aquele que criou o risco. (STEIGLEDER, 2004, p. 211-213).

O chamado caso fortuito interno integra os riscos do empreendimento, que deverão ser internalizados pelo empreendedor da atividade. Assim, se ocorrer sabotagem por parte de funcionário, a subtração de resíduos sólidos por terceiros no pátio da empresa, não haverá exclusão de Responsabilidade Civil, já que o empreendedor é o garantidor da segurança do seu estabelecimento. Mesmo um incêndio provocado por um raio, que culmina em degradação ambiental, não representa uma situação imprevisível. Em relação à culpa da

vítima, o fato do lesado não excluirá a responsabilidade, pois a vítima, ou o lesado do dano ecológico puro é toda a coletividade, sendo o empreendedor responsabilizado pela reparação do meio ambiente, considerando bem de uso comum do povo. (STEIGLEDER, 2004, p. 213-214).

### **3 Crítica à Teoria do Risco Integral**

A adoção da Teoria do Risco Integral, na seara ambiental da doutrina, não é pacífica, sendo contraposta principalmente pela Teoria do Risco Criado, cujo diferencial mais evidente é a admissibilidade das excludentes de Responsabilidade Civil, como culpa exclusiva da vítima, fatos de terceiros e caso fortuito ou força-maior, pois tais fatos rompem o curso casual, constituindo, por si mesmos, as causas adequadas ao evento lesivo. Trata-se de uma teoria aplicada em diversos países como a Alemanha, Espanha, Itália, França e Portugal. Também foi acolhida pelo art. 927, parágrafo único do Código Civil brasileiro. (STEIGLEDER, 2004, p. 199-200).

No Brasil, antes da mudança de interpretação do STJ, era adotada a Teoria da Responsabilização Objetiva, pelo risco criado e pela reparação integral. Entende-se por risco criado os riscos produzidos por atividades e bens dos agentes que produzam um dano ambiental ou perigo de dano, respondendo pela lesão praticada devido à criação do risco, e não pela culpa e reparando integralmente o dano ambiental. (LEITE; AYALA, 2010, p. 132).

No particular, há que se registrar que a Responsabilidade por Risco Integral, sem admissão de qualquer exclusão, é uma exceção, dependente de lei que assim o determine, posição que vai no sentido contrário ao decidido pela elevada Corte do STJ. (ANTUNES, 2016).

Ademais, ao adotar a Teoria do Risco no ordenamento brasileiro, não se pode acolhê-la tão somente em sua vertente mais radical – a Teoria do Risco Integral, que não admite excludentes, porque se deve interpretar cada caso de acordo com suas especificidades. (SILVEIRA, 2005, p. 110).

Sem dúvidas, há que se atualizar o instituto da responsabilização em seus vários tipos: civil, administrativo, penal e até ligá-lo aos efeitos transfronteiriços da poluição, visando a alcançar um Estado mais aparelhado e justo do ponto de vista ambiental. (LEITE; AYALA, 2010, p. 58).

Contudo, o fato é o elemento que impulsionará a aplicação da norma. (KÖHLER, 2009, p. 16). Ou seja, quando se tem um fato originado de caso fortuito, deve-se analisar o fato mediante caso fortuito. Ignorar o caso fortuito é ignorar parte do fato.

É a modalidade mais extremada do risco, e, por isso, como afirma Pereira, é uma teoria sujeita a críticas, justamente por ser tão extremada e porque se trata de uma tese puramente negativista. Não cogita de indagar como ou porque ocorreu o dano. É suficiente apurar se houve dano, vinculado a um fato qualquer, para assegurar à vítima uma indenização. (Apud TOZZI, s/d.).

Ademais, a Teoria do Risco Integral, recuperada pela jurisprudência dominante do STJ, precisa ser mitigada, sob pena de gerar graves injustiças e dificuldades econômicas. É importante que se afaste o pensamento de que a sociedade moderna é um mal em si mesmo. (ANTUNES, 2016).

Tal modalidade extremada da Teoria do Risco Integral impõe que o nexo causal é fortalecido de modo a não ser rompido pelo implemento das causas que, normalmente, o abalariam (culpa da vítima; fato de terceiro, força-maior).

Se é certo que o legislador brasileiro optou pela Responsabilidade Civil Ambiental sem culpa – e assim sendo *legis habemus*, impondo-se obedecê-la –, não parece correta a afirmação de que a legislação é acolhedora da teoria do por última citada. Mesmo acolhendo a responsabilidade objetiva, não significa que não se possa afastar a incidência das causas excludentes da responsabilidade, sob pena de negar a própria teoria, pois as causas, que são provindas de caso fortuito, culpa da vítima e responsabilidade de terceiro, têm o poder e a força de romper o nexo causal. (STOCO, s/d, p. 842).

Não parece adequado imaginar uma pessoa, física ou jurídica, por força ou fato da natureza imprevisível, ou por ação de terceiro, ou por concausa que não contribuiu nem interferiu, seja responsabilizado por eventual dano ambiental ou ecológico. (STOCO, s/d, p. 842).

Dano é um termo que deriva do latim *damnum*, significando todo mal ou ofensa que tenha uma pessoa causado a outrem, da qual pode resultar uma deterioração ou destruição à coisa dele ou um prejuízo a seu patrimônio. Importantíssimo é lembrar que o dano configura lesão ou redução patrimonial, em conjunto de valores protegidos pelo Direito. (FELIZOLA, 2014, p. 299).

Felizola (2014, p. 300) afirma que o dano ecológico surge da violação de um direito juridicamente protegido, ferindo a garantia constitucional que assegura à coletividade um meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo haver norma que proíba determinada atividade ou proteja certo bem ambiental. No Brasil, o dano ambiental é relativamente indefinido.

Por esse aspecto indefinido, Milaré (2001, p. 421-422), é extremamente feliz ao escrever que, no Brasil, o dano ambiental é aberto, devendo ser complementado casuisticamente, de acordo com cada realidade concreta que se apresente ao intérprete.

Diferentemente do Brasil, a União Europeia estabeleceu normas relativas à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais. Um dos elementos mais importantes da Diretiva 2004/35 é a definição clara de dano ambiental. Ainda: é interessante observar que a diretiva estabelece um regime de responsabilidade bipartido, ou seja, há responsabilidade objetiva e responsabilidade subjetiva, conforme seja a origem do dano. (ANTUNES, 2016).

Nos Estados Unidos, a lei *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980* aceita a exclusão de responsabilidade em alguns casos. Assim como a Política Nacional Ambiental Argentina. (ANTUNES, 2016).

Há uma posição intermediária entre a Teoria do Risco Integral e a Teoria do Risco Criado, que admite apenas a força-maior e o fato de terceiro como causas excludentes, eis que consistem em fatos externos, imprevisíveis e irresistíveis, nada tendo a ver com riscos intrínsecos ao estabelecimento ou atividade, desde que não se trate de empresa exploradora de atividade de risco. (STEIGLEDER, 2004, p. 212).

Para Geraldo Augusto Hauer (2015), a Teoria do Risco Integral não é razoável, pois o dever de indenizar existirá mesmo que a conduta do agente causador do dano ao meio ambiente seja lícita, autorizada pelo poder competente e praticada em observância a todos os padrões técnicos e legais para o exercício de sua atividade.

Portanto, o Poder Público falha ao exercer sua função, pois emite licenças que permitem prejuízos ambientais e, mesmo assim, repassa a responsabilidade ao particular, em especial quando esse atua com respaldo na certidão de

autorização, assim como na regularidade e licitude de sua atividade. (HAUER, 2015).

Com a Teoria do Risco Integral, o poluidor contribui, solidariamente, e algumas vezes involuntariamente, para com a reparação do dano ambiental, ainda que presentes quaisquer das clássicas excludentes da responsabilidade ou cláusula de não indenizar. (ANTUNES, 2016).

Concluindo sua análise sobre a Teoria do Risco Integral, Paulo de Bessa Antunes (2016) alega que essa teoria não encontra ressonância tranquila na doutrinária e, igualmente, não encontra paralelo na ordem jurídica internacional. Tal circunstância é facilitada pelos termos extremamente genéricos com que a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) trata a questão da Responsabilidade Civil Ambiental.

#### **4 Conclusão**

A Responsabilidade Civil, no seu modelo e tipificação tradicional, mesmo em se tratando de responsabilidade objetiva, acaba por não cumprir o papel moderno de proteção e reparação do meio ambiente. Fazem-se necessárias mudanças de interpretação legislativa e ações em busca da efetividade sobre os cuidados ao nosso ordenamento socioambiental.

Contudo, as leis nacionais brasileiras, quando utilizam o conceito de responsabilidade objetiva, aceitam excludentes de ilicitude e responsabilidade, tanto na esfera civil quanto penal e administrativa, entre outras, natural de um ordenamento normativo lapidado e hermenêutico.

Tais excludentes conferem ao agente uma atuação dentro dos limites conferidos pelo ordenamento legal. As causas de excludentes de responsabilidade civil são situações que rompem o nexo de causalidade, não gerando direito, em regra, a uma indenização por parte de quem sofreu o dano, em razão de uma determinada situação. Caso fortuito, culpa da vítima e fato de terceiro excluem o nexo causal do ato.

Portanto, é fundamental que, caso se busque a efetividade das leis ambientais com caráter coletivo, são necessárias mudanças legais, e não meramente jurisprudenciais.

Essa tipificação e lógica normativa que aceita excludentes de responsabilidade se encontra em todo o ordenamento civil, inclusive no Código Civil, no Código de Defesa do Consumidor. Vide culpa exclusiva da vítima (exemplo: art. 12, § 3º, III e art. 14, § 3º, II do CDC); fato de terceiro (idem) e caso fortuito e força-maior (art. 393 do Código Civil). CDC, art. 12.

Não é diferente nas leis intituladas por muitos doutrinadores como marcos do risco integral, como as leis das estradas de ferro (Lei 2.681/1912), que aceitam excludentes no seu art. 1º e art. 26, parágrafo único. Também, na lei sobre danos nucleares (Lei 6.453/77), os arts. 6º, 7º e 8º são explícitos ao aceitar as excludentes. Não obstante, seu art. 13, § 5º avalia os riscos reduzidos, numa clara manifestação de análise pela atividade perigosa, não meramente pela atividade. Não existe uma lei brasileira que escreva que não se aceitam excludentes de responsabilidade.

Com isso, diminui a legitimidade da interpretação de que a Responsabilidade Civil Ambiental tem por base a Teoria do Risco Integral, sendo que alguns anos atrás era pacífico, na nossa doutrina e legislação, a definição da Teoria do Risco Criado como base das normas e aplicação das normas ambientais. A teoria integral pode ser dita como criacionismo dos nossos juízes.

Ademais, quando se ignoram as excludentes, por fim, está-se ignorando as leis. A Responsabilidade Civil, mesmo com suas limitações, é a evolução de todo um ordenamento, baseado em justiça, moral e valores de um Estado Democrático de Direito.

A Responsabilidade Civil Objetiva, com base na Teoria do Risco Integral é uma ferramenta importante na tentativa de efetivar as leis e a precaução ao dano ambiental, mas não deve ser utilizado como justificativa para abusos na interpretação legal, totalmente em desconformidade com as normas jurídicas nacionais.

De acordo com Köhler (2009), a norma deve ser suficientemente elástica para poder abarcar, de maneira razoável, as diuturnas mutações do meio a que se destinam e para que, nela, sempre encontrem ressonância as aspirações de dados momentos da vida social. O problema se dá quando o juiz não utiliza essa lógica, a ponto de não cumprir a lei, aplicando um decisionismo. Nesses casos, o juiz não está adaptando a lei aos momentos sociais de seu tempo, mas ignorando a causalidade e a norma.

A vulnerabilidade da natureza sempre deve ser levada em conta. Podemos pensar em defender a natureza para autodefesa humana, como podemos pensar em uma ética própria para os recursos naturais, mas sempre com o devido procedimento legal.

Por isso, parece urgente a necessidade de tipificação legal dos elementos norteadores da Teoria do Risco Integral como base da Responsabilidade Civil Ambiental.

Quando se debate sobre excludentes de responsabilidade, não se está debatendo tratar culpa ou risco, mas tratar um direito fundamental da parte, em ser apenas responsabilizado pelo que está na lei, não cabendo analogias para punição. No momento em que não existem na legislação brasileira, leis ambientais específicas que admitam ignorar as excludentes (e, em sua maioria, as leis, como a das ferrovias, nuclear e diversas regulamentações do Conama, explicitamente, se aceitam as excludentes de responsabilidade), está-se gerando um decisionismo judicial, que deve ser sanado, seja adaptando leis para o risco integral, seja abolindo tal teoria do nosso ordenamento e respeitar as excludentes de responsabilidades contidas na lei.

#### Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Os limites da Responsabilidade Ambiental Objetiva*. 2016. Disponível em <[genjuridico.com.br/2016/12/14/limites-da-responsabilidade-ambiental-objetiva/](http://genjuridico.com.br/2016/12/14/limites-da-responsabilidade-ambiental-objetiva/)>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. *A Responsabilidade Civil pelo dano ambiental no Direito brasileiro e as lições do Direito Comparado*. 2011. Disponível em: <[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/8632/A\\_Responsabilidade\\_Civil.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/8632/A_Responsabilidade_Civil.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BÜHRING, Marcia Andrea; TABARELLI, Liane. Considerações sobre Responsabilidade Civil Objetiva em matéria ambiental. In: RECH, Adir Ubaldo; CALGARO, Cleide; BÜHRING, Marcia Andrea (Org.). *Direito e ambiente: políticas de cidades socioambientalmente sustentáveis*. Caxias do Sul: Educus, 2017. p. 205-218.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

FELIZOLA, Milena B. A (bio)ética e o dano ambiental: breves reflexões em busca da sustentabilidade. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Caxias do Sul, RS: Plenum, ano III, n. 9, p.293-310, set./dez. 2014.

HAUER, Geraldo Augusto. *Risco integral no dano ambiental e a responsabilidade solidária do Estado*. 2015. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/colunistas/cenarios->

de-direito-empresarial/risco-integral-no-dano-ambiental-e-a-responsabilidade-solidaria-do-estado-638kwqu8ktyvi7y1w4fkrbs5j>. Acesso em: 14 jan. 2018.

JONAS, Hans. *O princípio da responsabilidade: ensaio de uma ética para civilização tecnológica*. Trad. de Marjane Lisboa. Rio de Janeiro: Ed. da PUCRIO, 2015.

KÖHLER, Graziela de Oliveira. *Do nexo causal à imputação coletiva: a Responsabilidade Civil Ambiental na sociedade de risco*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2009.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de A. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito Ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

MONTENEGRO, Magda. *Meio ambiente e Responsabilidade Civil*. São Paulo: IOB Thomson, 2005.

MILARÉ, Édis. *Direito do meio ambiente: doutrina – jurisprudência – glossário*. 4. ed. São Paulo: RT, 2001.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do Direito*. Lisboa – Portugal: Instituto Piaget, 1997.

PEREIRA, Caio Mário. *Responsabilidade Civil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 4. ed. São Paulo: RT, 2014.

SILVEIRA, Ana Cristina. *A quantificação do dano ambiental para fins reparatórios*. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Biodireito e Relação do Trabalho) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2005.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. 5. ed. São Paulo: RT, 2001.

TOZZI, Rodrigo Henrique B. B. *As teorias do risco na Responsabilidade Civil Ambiental*. Disponível em: <[www.lex.com.br/doutrina\\_24857023\\_AS\\_TEORIAS\\_DO\\_RISCO\\_NA\\_RESPONSABILIDADE\\_CIVIL\\_AMBIENTAL.aspx](http://www.lex.com.br/doutrina_24857023_AS_TEORIAS_DO_RISCO_NA_RESPONSABILIDADE_CIVIL_AMBIENTAL.aspx)>. Acesso em: 14 jan. 2018.

WEDY, Gabriel. *A jurisprudência sustentável e o jurista Antônio Herman Benjamin*. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mar-25/ambiente-juridico-jurisprudencia-sustentavel-jurista-antonio-herman-benjamin>>. Acesso em: 14 jan. 2018.



EDUCS