

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO AMBIENTAL EM MUNICÍPIOS**

**DAIELLY BARITIERI CAVALHEIRO**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS MUNICÍPIOS POR DANOS  
AMBIENTAIS**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**MEDIANEIRA**

**2014**

DAIELLY BARITIERI CAVALHEIRO



A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS MUNICÍPIOS POR DANOS  
AMBIENTAIS

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Ambiental em Municípios - Polo UAB do Município de Foz do Iguaçu, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Medianeira.

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

Orientador: Prof. Me. Edilson Chibiaqui

MEDIANEIRA

2014



---

## TERMO DE APROVAÇÃO

A Responsabilidade Civil dos Municípios por Danos Ambientais

Por

**Daielly Baritieri Cavalheiro**

Esta monografia foi apresentada às..... h do dia **05 de abril de 2014** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Ambiental em Municípios - Polo de Foz do Iguaçu, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Medianeira. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho .....

---

Prof. Me. Edilson Chibiaqui  
UTFPR – *Câmpus* Medianeira  
(orientador)

---

Prof Dra. Angela Laufer Rech  
UTFPR – *Câmpus* Medianeira

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Michelle Budke Costa  
UTFPR – *Câmpus* Medianeira

Dedico ao meu orientador Edilson Chibiaqui pela amizade, orientação no desenvolvimento desta pesquisa, momentos de aprendizado e atenção que sempre dedicou quando precisei.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo seu amor, apoio e cuidado.

Ao meu orientador professor Me. Edilson Chibiaqui pelas orientações ao longo do desenvolvimento da pesquisa.

Agradeço aos professores do curso de Especialização em Gestão Ambiental em Municípios, professores da UTFPR, *Câmpus* Medianeira.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Agradeço a banca examinadora, por terem aceitado o convite e pela atenção e contribuição que dedicaram a esta pesquisa.

A UTFPR, por meio da Universidade Aberta do Brasil pela oportunidade.

## O Cântico da Terra

Eu sou a terra, eu sou a vida.  
Do meu barro primeiro veio o homem.  
De mim veio à mulher e veio o amor.  
Veio à árvore, veio à fonte.  
Vem o fruto e vem a flor.

Eu sou a fonte original de toda vida.  
Sou o chão que se prende à tua casa.  
Sou a telha da coberta de teu lar.  
A mina constante de teu poço.  
Sou a espiga generosa de teu gado  
e certeza tranqüila ao teu esforço.  
Sou a razão de tua vida.  
De mim vieste pela mão do Criador,  
e a mim tu voltarás no fim da lida.  
Só em mim acharás descanso e Paz.

Eu sou a grande Mãe Universal.  
Tua filha, tua noiva e desposada.  
A mulher e o ventre que fecundas.  
Sou a gleba, a gestação, eu sou o amor.

A ti, ó lavrador, tudo quanto é meu.  
Teu arado, tua foice, teu machado.  
O berço pequenino de teu filho.  
O algodão de tua veste  
e o pão de tua casa.

E um dia bem distante  
a mim tu voltarás.  
E no canteiro materno de meu seio  
tranqüilo dormirás.

Plantemos a roça.  
Lavremos a gleba.  
Cuidemos do ninho,  
do gado e da tulha.  
Fatura teremos  
e donos de sítio  
felizes seremos.

*Cora Coralina*

## RESUMO

CAVALHEIRO, Daielly Baritieri. A Responsabilidade Civil dos Municípios por Danos Ambientais. 2014. 62 f. Monografia (Especialização em Gestão Ambiental em Municípios). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2014.

O presente estudo teve por objetivo discutir a responsabilidade civil ambiental do Estado e apresentar normas legais referentes ao conteúdo. No Brasil a manifestação em protelar o meio ambiente não é recente, existindo desde 1981 com a criação da Lei 6.938 que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, posteriormente com a promulgação da Constituição Federal da República em 1988, foi expresso de forma clara e objetiva o interesse pátrio em tutelar o meio ambiente. Após a promulgação da Carta Magna ainda foram criadas outras leis importantes no que concerne a proteção ambiental, a Lei 7.347/85 e a Lei 9.605/98, além da criação de diversos sistemas, conselhos e institutos ambientais, que resultaram em documentos, tais como, resoluções, portarias, instruções normativas e demais leis, dando abertura também para algumas discussões em torno da proteção ambiental, em relação aos princípios basais do direito ambiental como um direito fundamental, a responsabilidade civil diante dos ilícitos ambientais, direitos individuais, difusos e coletivos e a defesa de algumas teorias, tais como, visão antropocêntrica e ecocêntrica do ambiente, risco integral e risco proveito, entre tantas outras. No âmbito internacional tiveram-se grandes eventos, como a Rio-92, Declaração de Estocolmo e a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que culminaram também em importantes documentos e programas para o amparo do meio ambiente.

**Palavras-chave:** Dano e Risco Ambiental. Proteção Ambiental. Direitos Fundamentais.

## ABSTRACT

CAVALHEIRO, Daielly Baritieri. The Civil Liability for Environmental Damage of Municipalities. 2014. 62 f. Monografia (Especialização em Gestão Ambiental em Municípios). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2014.

The present study aimed to discuss the environmental liability of the State and present legal norms regarding content. In Brazil demonstration in delaying the environment is not new, existing since 1981 with the creation of the 6.938 Act which established the National Environment Policy, posteriorly with the enactment of the Constitution of the Federal Republic in 1988, was expressed in a clear and objective way the paternal interest in protecting the environment. After the enactment of the Federal Constitution are other important laws regarding environmental protection, Law 7.347/85 and Law 9.605/98 were created, and the which resulted in documents such as resolutions, ordinances, laws and other normative instructions, giving opening also some discussions on environmental protection, relatives to the base principles of environmental law as a fundamental right, the liability on environmental offenses, individual, diffuse and collective rights and the defense of some theories such as ecocentric and anthropocentric view of the environment, full risk and profit risk, among many others. At the international level have become major events like the Rio-92, Stockholm Declaration and the United Nations Conference on Environment, which also resulted in important documents and programs for the protection of the environment.

**Keywords:** Damage and Environmental Risk. Environmental Protection. Fundamental Rights.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE .....</b>	<b>12</b>
2.1 VISÃO ANTROPOCÊNTRICA E ECOCÊNTRICA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	12
2.2 MEIO AMBIENTE E SOCIEDADE.....	14
2.2.1 Crise ambiental na sociedade contemporânea.....	15
2.2.2 Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988.....	17
2.2.3 Regulamentação ambiental infraconstitucional.....	18
2.3 MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	19
2.3.1 Reconhecimento do Meio Ambiente como Direito Fundamental.....	20
2.3.2 Declaração sobre meio ambiente humano (declaração de Estocolmo).....	21
2.3.3 Conferência da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável (Rio -92) .....	22
2.3.4 Influência das convenções de Estocolmo e Rio 92 no cuidado com o meio ambiente.....	24
<b>3 PRINCÍPIOS BASILARES DO DIREITO AMBIENTAL.....</b>	<b>25</b>
3.1 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO.....	26
3.2 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.....	27
3.3 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	28
3.4 PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO.....	30
3.5 PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR.....	31
<b>4 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL.....</b>	<b>32</b>
4.1 CONCEITO DE ILÍCITO AMBIENTAL.....	35
4.1.1 Risco ambiental.....	35
4.2 DANO AMBIENTAL.....	36
4.2.1 Características do dano ambiental.....	39
4.2.2 Dano ambiental coletivo.....	41
4.2.3 Dano ambiental individual.....	41
4.2.4 Formas de reparação do dano ambiental.....	42

4.3 PRESSUPOSTOS PARA RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL OBJETIVA....	45
4.3.1 Teoria do risco integral.....	46
4.3.2 Teoria do risco proveito.....	47
4.3.3 Responsabilidade civil do empreendedor por danos ambientais.....	49
4.3.4 Responsabilidade civil dos profissionais por danos ambientais.....	51
4.3.5 Responsabilidade civil do estado por danos ambientais.....	52
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A preocupação com o meio ambiente não é recente, no entanto, a maior parte das ferramentas jurídicas que possibilitam a sua proteção só passou efetivamente a existir e ser realmente utilizadas no Brasil, assim mesmo com sérias dificuldades e restrições, a partir da década de 70, quando estudiosos, cientistas, ecologistas e a sociedade como um todo convenceram-se de que os recursos naturais são finitos e limitados, e que sem estes não será possível a perpetuação da vida sobre a terra, inclusive a humana.

É vigente nas normas jurídicas brasileiras, a ponto de, posteriormente, ter sido inserida na Constituição Federal (CF) promulgada em 1988, a qual se ajustando às atuais necessidades do homem no que tange à qualidade de vida, saúde e à sua própria sobrevivência, dedicou um capítulo especial ao meio ambiente, onde o legislador constituinte expressou vontade inequívoca sobre a proteção ambiental, procurando disciplinar a matéria diante de sua importância mundial.

Vige no ordenamento jurídico pátrio, em matéria ambiental, a teoria da responsabilidade civil objetiva, previsão esta contida tanto no art. 225 da CF, quanto no art. 14, § 1º da Lei 6.938/81, lei esta que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) no país.

A responsabilidade civil objetiva ambiental é um instrumento garantidor dos direitos da vítima, em regra a coletividade, impondo àquele que desenvolve uma atividade potencialmente poluidora ou que implique risco a terceiros, assumir a responsabilidade pelos danos dela advindos, bastando para tanto ser provado apenas o nexo entre o dano e a fonte poluidora.

Tal responsabilidade é baseada na teoria do risco integral, na inversão do ônus da prova e no abrandamento da carga probatória do nexo de causalidade, que surgirá quando o risco não foi criado pelo empreendedor; se o alegado dano ambiental não existiu; e quando não for possível estabelecer um nexo causal entre o dano e o empreendimento que, em tese, originou a criação do risco.

Desta forma, frente à dificuldade ou impossibilidade de restauração do bem ambiental ao *status quo ante*, mereceu destaque o estudo sobre os mecanismos processuais disponíveis para aplicação das normas de Direito Ambiental.

O objetivo deste trabalho será abordar a responsabilidade civil ambiental dos

municípios.

Para tanto, serão elementos deste estudo, entre outros: analisar a responsabilidade civil ambiental e pesquisar a existência de fundamentações legais sobre a matéria.

## 2 PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Desde os tempos mais remotos, quando grupos primitivos se reuniam em pequenas comunidades, por conta da ação predatória do homem ao meio ambiente, já existia um sistema de leis protetivas para conter as atividades causadoras de degradação ambiental.

As atividades degradantes daquela época ocorriam, reservadas as devidas proporções, entre população e impacto ambiental, pelos mesmos motivos atuais, quais sejam: produção de bens de consumo, alimentos, geração de energia, lugares para se abrigarem, etc.

Com o desenvolvimento industrial, notadamente após a Revolução Industrial, os recursos naturais do planeta começaram a se deteriorar de forma assustadora e rápida, surgindo nas últimas décadas em todo o mundo, movimentos de conscientização e preservação ambiental, que se tornaram verdadeiras cruzadas pela consciência ecológica de toda a sociedade mundial.

Várias nações, umas realmente preocupadas com o meio ambiente, outras nem tanto, criaram diversas legislações de proteção ambiental. No Brasil, país de inúmeros recursos ambientais, não foi diferente.

Atualmente, frente à complexa organização social, bem como com a necessidade de se amparar interesses maiores de toda a coletividade em detrimento do interesse individual, viu-se o Direito na obrigação de estabelecer normas eficazes em todas as esferas, a fim de preservar os interesses sociais básicos, dentre os quais o meio ambiente.

### 2.1 VISÃO ANTROPOCÊNTRICA E ECOCÊNTRICA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

A discussão que gira em torno de qual a melhor perspectiva a ser adotada para a proteção ambiental, não obstante, ter alcançado seu auge nas décadas de 60 e 70, remonta igualmente de um passado muito remoto.

Usualmente, o direito é apoiado por uma visão antropocêntrica, tendo o homem como ser que está no centro do universo, sendo que todo o restante gira a

seu redor, conseqüentemente, se projetado numa lógica ambiental, ter-se-á o homem como centro do ambiente, servindo este as necessidades daquele.

Nas palavras de Milaré (2013, p.104):

“Antropocentrismo é uma concepção genérica que, em síntese, faz do Homem o centro do Universo, ou seja, a referência máxima e absoluta de valores (verdade, bem, destino último, norma última e definitiva etc.), de modo que ao redor desse “centro” gravitem todos os demais seres por força de um determinismo fatal”.

Destacando-se o contido no princípio nº 1º da Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que assim reza:

“Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”. (ONU, 2013).

Percebe-se, portanto, que no país predomina a visão antropocêntrica da proteção ambiental, sendo a percepção presente de que o meio ambiente deve ser defendido porque ele é vantajoso ou no mínimo indispensável à sadia qualidade de vida, visão esta incorporada inclusive pelo art. 225 da CF.

Não se discute, de forma alguma, que o direito ambiental, não proteja todas as formas de vida, nos moldes do que preceitua o art. 3º da Lei nº 6.938/81.

No entanto, segundo Fiorillo (2012, p. 70), só se justifica a proteção da vida que não seja a humana, pelo direito ambiental, na medida em que sua existência sugira garantia da sadia qualidade de vida ao homem, levando-se em consideração que numa sociedade organizada é este o destinatário de todas as normas.

Já na visão ecocêntrica, todas as atenções se voltam para a Terra, considerada casa comum, reconhecendo que todas as espécies, entre elas incluindo-se o ser humano, são frutos de um processo evolutivo interdependentes em seus processos de vida.

Segundo Sirvinskas (2010, p. 72), o antropocentrismo coloca o homem no centro das preocupações ambientais, ou seja, no centro do universo, sendo que o ecocentrismo posiciona o meio ambiente no centro do universo, ressaltando que não só o homem é recebedor da proteção ambiental, mas todas as formas de vida.

Complementando seu modo de pensar:

“(…), quem não for capaz de valorizar e preservar a vida de seus semelhantes está surdo à voz da razão que grita pela proteção das outras formas de vida e das bases ecológicas de que fazemos parte. Vê-se que todos os seres vivos têm o direito de viver. Partindo de uma visão moderna do meio ambiente, faz-se necessário analisar a natureza do ponto de vista filosófico, econômico e jurídico”. (SIRVINSKAS, 2010, p. 72-73).

Complementando a afirmação do autor acima citado afirma Milaré (2013, p.120), a vida humana é o valor supremo do ordenamento jurídico pátrio, que deve viabilizar a realização plena do potencial criativo e produtivo intrínseco a cada indivíduo. Isso não significa dizer que a vida humana possui importância superior às demais formas de vida.

## 2.2 MEIO AMBIENTE E SOCIEDADE

Os problemas e dificuldades na relação homem-natureza existem desde longa data, mas se tornaram mais graves e evidentes a partir do surgimento da máquina a vapor, que originou os vários processos industriais.

Tais processos são tidos como impulsores do desenvolvimento, gerando empregos, formando conhecimentos e proporcionando melhor qualidade de vida à sociedade.

No entanto, o homem, com o passar do tempo, na ânsia de conquistar mais e maiores porções dos adjetivos acima mencionados, afastou-se do mundo natural, como se dele não dependesse, contaminando recursos e destruindo o meio em que vive, de forma a colocar em risco a própria sobrevivência sobre a terra, tal afastamento se traduz pelo descaso ao meio ambiente, poluindo a atmosfera, a água, o solo, e a visão.

Há de se ressaltar também que, os problemas ambientais se agravaram, por conta do desenfreado crescimento populacional, e este cada vez mais ávido a satisfazer sua necessidade individual e coletiva de sociedade, consumindo de forma indiscriminada recursos limitados perante suas necessidades virtualmente ilimitadas.

### 2.2.1 Crise ambiental na sociedade contemporânea

O atributo marcante da sociedade contemporânea é caracterizado pelo domínio técnico, científico e da informação, sendo esta sociedade preponderantemente urbana, com comunicação fácil e rápida, domínio das tecnologias de ponta, e do encurtamento de distâncias, no entanto, marcada por intensas crises.

Alega Figueiredo (2012, p. 93) que:

“A crise ambiental que enfrentamos hoje não é local nem regional, mas planetária. Ela está relacionada com o modelo econômico mundial hoje praticamente hegemônico e que, além de fomentar uma profunda desigualdade social, degrada os espaços territoriais com profunda intensidade e vê com ceticismo as denúncias acerca dos riscos que a perda da biodiversidade e o aquecimento global trazem para a própria continuidade da vida humana”.

Tais crises se consolidam na propagação de um modelo de processo produtivo que, ao difundir-se de forma globalizada, estampa seu lado desprezível, por meio das diversas maneiras de degradação ambiental.

Para Furlan e Fracalossi (2010, p. 60):

“A sociedade capitalista e o modelo de exploração capitalista se moldam em torno de práticas potencialmente causadoras de situações de risco. Trata-se de um modelo econômico, político e social que entende o meio ambiente como um grande depósito de riquezas, disponíveis à exploração constante e degradante”.

Não há dúvida, pois, de que a questão ambiental, por esse prisma, é uma questão de vida ou morte, morte ou vida, estas, não apenas de animais e plantas, mas do próprio homem e do Planeta que o abriga (MILARÉ, 2001, p. 40).

Nesta linha de raciocínio percebe-se que a situação pode se mostrar ainda mais séria, se levar-se em consideração de que segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) (BBC Brasil, 2013), o crescimento da população no mundo até 2050, poderá chegar aos 9,3 bilhões de habitantes, um aumento de 33% sobre o número atual de habitantes. Não obstante, segundo a mesma fonte, o número de pessoas com mais de 60 anos, que na data da publicação girava em torno de 893 milhões, deverá triplicar nesse mesmo período de tempo, chegando aos 2,4 bilhões, ou seja:

25,8% da população mundial.

A explosão populacional aponta para um sério problema ambiental, vez que, na proporção do aumento da população, ter-se-á como efeito mediato a mudança da qualidade do ambiente, aumentando significativamente sua degradação, atingindo especialmente os menos favorecidos economicamente.

Ainda segundo a ONU (BBC Brasil, 2013), a falta de água atinge hoje cerca de 2 bilhões de pessoas no mundo, advertindo de que se não forem tomadas medidas para se economizar este recurso, em 25 anos, cerca de 4 bilhões de pessoas não terão acesso suficiente à água sequer para suas necessidades básicas.

Como consequência lógica, a escassez da água também interferirá diretamente na produção de alimentos, vez que, a agricultura é a maior usuária deste recurso, utilizando 70% do total consumido, acompanhada pela indústria com 20%, e em seguida pelo consumo doméstico que utiliza somente 10% do total consumido de água no mundo (BBC Brasil, 2013).

Segundo Challenges of Water Scarcity (2013), a situação se agrava mais ainda nos países pobres e em desenvolvimento, que não possuem recursos necessários apropriados para o tratamento de efluentes, esgotos e saneamento básico, sendo que a poluição urbana e industrial nestes países acaba se tornando um problema ambiental de alta complexidade, estima-se que de 90% a 95% de todo o esgoto doméstico e 75% de todo lixo industrial sejam carreados à corpos d'água sem tratamento algum.

Frente a estes problemas ambientais, é inegável que a humanidade de uma forma em geral, de maneira lenta e gradual vem reagindo de modo a adotar novas posturas preservacionistas do planeta e seus recursos, tanto que após a realização da Rio-92, os países signatários conscientizaram-se de que para que haja crescimento é necessário que este seja realizado nos moldes do desenvolvimento sustentável, previsto inclusive no *caput* do art. 225 da CF brasileira.

Segundo Jônatas de Paula (2009, p. 32) a atual agenda ambiental é muito mais ampla e interdisciplinar. Está a exigir um esforço combinado de ações políticas e científicas, com o intuito de assumir a nítida posição de preservação de uma espécie que se encontra em rota para a sua extinção: o ser humano.

## 2.2.2 Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988

O legislador constituinte preocupado com a importância da matéria ambiental, não só no Brasil, mas em todo o mundo, fez constar na CF de 1988 grandes inovações, dedicando um capítulo ao assunto, além de elevar o meio ambiente ecologicamente equilibrado à um direito fundamental, sendo esta a primeira a tratar deliberadamente das questões ambientais.

Diversamente da maneira tratada pelas constituições antecedentes, que pouco ou nada dispunham sobre a matéria, a atual buscou de forma eficaz amparar o meio ambiente, apresentando inclusive ferramentas para sua proteção e controle, a ponto de ser referenciada na doutrina e jurisprudência, não somente como “Constituição Cidadã”, mas também como “Constituição Verde”.

Com efeito, a Carta Magna de 1988 foi considerada um marco na modificação de paradigmas, porque nela se fez constar uma gama normativa de qualidade legislativa mais elevada até que normatizações dos países desenvolvidos.

Segundo Fensterseifer (2008, p.159), a proteção ambiental no panorama jurídico brasileiro tem dois momentos históricos bem definidos:

“O divisor de águas’ e marco normativo a traçar temporalmente os dois momentos é a promulgação da Lei Fundamental brasileira de 1988. Portanto, pode-se dizer que hoje nós nos encontramos diante de uma nova ‘era’ da proteção ambiental no contexto jurídico brasileiro, tendo a Constituição de 1988 incorporado ao seu corpo normativo um capítulo próprio para a tutela do meio ambiente e, portanto, ‘constitucionalizado’ a proteção ambiental”.

A CF de 1988 preocupou-se com temas ambientais de fundamental importância para a manutenção e continuidade da vida na terra, visto tal preocupação não ser apenas local e sim universal.

Para tanto, antecipando-se ao fato de que não bastaria prever um arcabouço de normas sobre a matéria, fez constar o legislador constituinte no *caput* do art. 225 que, além de considerar que qualquer pessoa seja sujeito de direitos quando se trata de meio ambiente, alcançando inclusive os estrangeiros residentes no país, atribui também a responsabilidade, não somente ao Poder Público constituído, para que este se mantenha ecologicamente equilibrado, mas que haja sim um envolvimento de toda coletividade no intuito de zelar pela harmonia ambiental, versando o *caput*

do referido artigo:

“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”. (Constituição Federal, 2011).

Aspecto de suma importância quando for tratado o meio ambiente na CF, é a preocupação de cunho eminentemente social e humano com a preservação da sadia qualidade de vida, e conseqüentemente da vida humana, restando nítida a interface entre o direito fundamental à vida, o princípio da dignidade da pessoa humana e o meio ambiente.

### 2.2.3 Regulamentação ambiental infraconstitucional

Ao longo da história, várias normatizações brasileiras e portuguesas protegeram o Meio Ambiente, portanto, não se trata de matéria nova, sendo que a novidade legislativa se encontra na maior eficácia havida pelas normas ambientais após a promulgação da CF de 1988, sejam elas as recepcionadas, ou posteriores à Magna Carta.

Quando do descobrimento do Brasil vigia em Portugal as Ordenações Afonsinas, nelas é possível localizar menções à proteção ambiental, tal como o dispositivo que caracterizava como crime de injúria ao rei o corte de árvores frutíferas. (FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN, 1999a, p. 236.)

Em análise às Ordenações Manuelinas também é possível se identificar dispositivos de proteção ambiental, como a proibição da caça de animais como coelhos, lebres e perdizes com instrumentos e técnicas que demonstrassem crueldade. (FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN, 1999b, p. 207.)

Não sendo diferente a preocupação ambiental encontrada nas Ordenações Filipinas, que proibia que fosse jogado na água qualquer objeto que pudesse matar os peixes, suas criações, ou que sujasse os rios e as lagoas. (FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN, 1999c, p. 319.)

No entanto, a legislação ambiental que veio a tutelar o meio ambiente de

maneira global e integrado, somente ocorreu a partir dos anos 80, ainda antes da promulgação da CF de 1988, com a edição da Lei 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, que reorientou de maneira aparelhada a forma de proteção ao meio ambiente e estabeleceu a Política Nacional para a tutela ambiental, criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Neste sentido esclarece Milaré (2001, p. 97) que:

[...], podemos afirmar, sem medo de errar, que somente a partir da década de 1980 é que a legislação sobre a matéria passou a desenvolver-se com maior consistência e celebridade. É que o conjunto das leis até então não se preocupava em proteger o meio ambiente de forma específica e global, dele cuidando de maneira diluída, e mesmo casual, e na exata medida de atender sua exploração pelo homem.

A partir da edição da Lei 6.938/81 passou a ser adotado no Brasil uma visão mais holística, superando o modelo fragmentário legislativo existente até então.

No entanto, o marco talvez mais relevante sobre a normatização ambiental pós promulgação da CF, aconteceu com a edição da Lei nº 9.605/98, nominada erroneamente de Lei dos Crimes Ambientais, vez que a mesma não trata somente da tutela penal ambiental, tão pouco dispõe sobre toda matéria penal possível de ser aplicada no país.

A referida lei discorre sobre as sanções penais e administrativas possíveis de serem aplicadas às condutas e atividades danosas ao meio ambiente, inovando e regulamentando importantes instrumentos da normatização ambiental. Sendo que em 28 de maio de 2012, após calorosa discussão entre ruralistas e ambientalistas fora sancionada a Lei 12.651, que revogou o Código Florestal de 1965.

### 2.3 MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A proteção dos bens ambientais se vislumbra como sendo a única forma de garantir e conservar a evolução humana, tanto que a CF de 1988, fez constar no *caput* do art. 225, que o meio ambiente deve ser defendido e preservado para as presentes e futuras gerações, acenando ser o direito ao meio ambiente um dos

direitos humanos fundamentais por ser considerado um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Discorrem Milaré; Rocha e Tavares (2005, p. 14) que o legislador constituinte acrescentou, no *caput* do art. 225, um novo direito humano fundamental, direcionado ao usufruto adequado da vida em um ambiente saudável, chamado pelo artigo de “ecologicamente equilibrado”, e denominado pela doutrina e operadores do direito como “princípio do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana”.

O meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado constitui um direito fundamental, de cunho não patrimonial, indisponível e imprescritível, voltado ao desfrute desta e das futuras gerações. (Serra, 2012, p. 196).

### 2.3.1 Reconhecimento do Meio Ambiente como Direito Fundamental

O reconhecimento do meio ambiente como um direito fundamental do ser humano passou a existir a partir de 1972, quando da realização pela ONU da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, a qual originou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

Como fruto das discussões ocorridas na referida conferência foram aprovadas um conjunto de 26 princípios que constituem a “Declaração de Estocolmo”, sendo que os princípios 1 e 2 não deixam dúvidas quanto as pretensões dos plenipotenciários, veja-se, pois:

1 - O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras.

2 - Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada. (Declaração de Estocolmo 1972).

Embora o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não se encontre citado de maneira expressa no Título II da CF como sendo um direito

fundamental, vez que, aparece somente de forma discreta no art. 5º, inciso LXXIII, outra não pode ser a interpretação no sentido de reconhecê-lo como tal, visto que a própria Constituição prevê expressamente a possibilidade de qualquer cidadão de propor ação judicial com a finalidade de defender o meio ambiente.

Atualmente tanto a doutrina, jurisprudência e legislação são pacíficas em reconhecer que o meio ambiente deve ser protegido a fim de se preservar a vida de uma forma em geral, beneficiando desta forma todo o coletivo, atraindo a atenção dos poderes públicos, dos meios acadêmicos e de comunicação.

Como reflexo da Revolução Industrial adveio a sociedade de massa e os conflitos a ela inerentes, obrigando o Estado a criar novos direitos para garantir e harmonizar a convivência da coletividade mantendo íntegro o tecido social, bem como novas leis para regulamentar a produção, vez que esta gera desenvolvimento, empregos, e renda, que mediatamente reflete na qualidade de vida dos indivíduos considerados em seu conjunto.

Neste sentido advertem Furlan e Fracalossi (2010, p. 57) que:

Reconhecer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental implica, além da impostergável obrigatoriedade de o Estado garanti-lo a qualquer custo, positiva ou negativamente, a intangibilidade jurídica desse mesmo direito, não podendo ser suprimidos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais a ponto de nulificá-lo ou enfraquecê-lo.

No entanto, há de se ressaltar que mesmo dotado de intenso conteúdo econômico, não se pode conceber que a natureza econômica do Direito Ambiental venha a privilegiar a atividade produtiva, que possui caráter individual, em prejuízo a necessária qualidade de vida a ser garantida à coletividade.

### 2.3.2 Declaração sobre meio ambiente humano (Declaração de Estocolmo)

Preocupado com as previsões nada otimistas no que tange aos estoques, uso e escassez dos recursos naturais, em 1968, por sugestão do Conselho Econômico Social das Nações Unidas, e aprovação pela Assembléia Geral que determinou para o ano de 1972 a sua realização, nasceu a idéia de se promover

uma Conferência de Nações para se discutir a proteção do meio ambiente a nível mundial, proposta essa levantada pelos representantes suecos, haja vista os problemas enfrentados por aquele país com a incidência de chuvas ácidas sobre seu território, provocadas principalmente por indústrias alemãs e inglesas. (BRENA, 2009, p. 83).

Como fruto dessa Conferência surgiu a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (ou Declaração de Estocolmo), marco inicial do Direito Internacional Ambiental, e primeira norma a reconhecer o meio ambiente como direito fundamental, recebendo desde então tratamento jurídico sistematizado, sendo que seus conceitos influenciaram decisivamente os ordenamentos internos dos países participantes, no sentido de formularem instrumentos de proteção ambiental eficazes, principalmente nos anos 80, sendo o Brasil, juntamente com Espanha e Portugal os precursores a constitucionalizar esse direito humano. (Senado, 2013, p. 1).

É válido afirmar que os temas relativos ao meio ambiente ganharam maior relevância social a partir da aprovação da Declaração de Estocolmo, vez que, não obstante, o reconhecimento deste como sendo um direito humano, como consequência lógica também reconheceu-se que tal direito somente pode ser efetivado em um ambiente naturalmente sadio, motivo notável que conferiu ao homem a obrigação de tutelar a qualidade ambiental.

Segundo Soares (2001, p. 55) a Declaração sobre Meio Ambiente Humano pode ser considerada como um documento com a mesma importância para o Direito Internacional e para a Diplomacia dos Estados que teve a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

### 2.3.3 Conferência da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável (Rio -92)

Foi a segunda maior conferência realizada pela ONU sobre o meio ambiente, teve como sede a cidade do Rio de Janeiro e aconteceu em junho de 1992.

Em 1983 a ONU criou a Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e

Desenvolvimento, que tinha por objetivo rever as discussões sobre o meio ambiente tratadas na Convenção de Estocolmo, bem como readequar e propor novos planos de ação, sendo este também o marco inicial para a realização da Rio – 92.

Em 1987 foi publicado por essa Comissão o Relatório de Brundtland, popularmente conhecido como Nosso Futuro Comum, que apontava as questões mais relevantes para a melhoria da qualidade da vida no planeta, bem como traçava as diretrizes e as políticas indispensáveis para que o princípio fundamental do meio ambiente e da sadia qualidade de vida fossem alcançados. (ONU, 2013).

O Relatório destaca que o bem estar da humanidade depende inicialmente de um novo conceito global de desenvolvimento, sendo o desenvolvimento sugerido, aquele que considere para sua efetivação, não somente a questão econômica, mas também os aspectos sociais, culturais e econômicos e políticos, de modo que a exploração dos recursos naturais, os investimentos, o desenvolvimento tecnológico, bem como que as políticas das nações estejam sintonizadas com as necessidades das atuais e futuras gerações, consagrando a idéia do desenvolvimento sustentável nascida em Estocolmo. (ONU, 2013).

A Rio – 92 consagrou a idéia que somente o modelo de desenvolvimento acima citado, mitiga as desigualdades sociais, fator este preponderante na contribuição para a degradação ambiental.

Da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável foram elaborados como documentos finais, a Convenção sobre Biodiversidade e a Convenção sobre Mudança Climática, a Declaração de Princípios do Rio e um Plano de ação denominado de Agenda 21, juntos constituíram um grande pacto pela mudança do modelo de desenvolvimento mundial para o século XXI.

No que tange a Agenda 21, os conferencistas concluíram que a humanidade entraria numa crise sem precedentes se não fossem tomadas urgentemente, pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento, drásticas medidas racionais quanto à exploração dos recursos ambientais.

A Declaração de Princípios do Rio é composta por 27 (vinte e sete) princípios, que sintetizam todas as questões relevantes debatidas durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, além de apontar os rumos a serem seguidos pelas nações, de uma forma em geral, para que a humanidade possa alcançar níveis mínimos de qualidade

de vida, podendo usufruir do direito ao desenvolvimento e meio ambiente saudável e sustentável. (ONU, 2013).

Embora não tenha força de norma coercitiva e vinculante, a Declaração de Princípios do Rio carrega consigo um valor ético e moral que tem motivado gradativamente às decisões concernentes as matérias ambientais nacional e internacionalmente.

#### 2.3.4 Influência das convenções de Estocolmo e Rio 92 no cuidado com o meio ambiente

Frente as breves explanações acima delineadas, cumpre aqui salientar algumas considerações com relação a mudança de postura em relação ao meio ambiente, adotada pela CF nessas últimas três décadas, levando em consideração que se antes, a preocupação do Estado e da sociedade como um todo era pouca ou nula, ocorrências posteriores a promulgação da CF de 1988 elevaram o Brasil a posição de evidência frente à comunidade internacional.

Em momento anterior a realização da Convenção de Estocolmo (1972), a tutela ambiental no Brasil apresentava-se de um modo em geral de maneira muito acanhada em certas normatizações, sendo que sua atuação ocorria de maneira isolada dos demais países.

A preocupação na época era focada na integração do território nacional, no desenvolvimento por meio da industrialização, na proteção da propriedade privada, e na geração de empregos e rendas, condições estas que de certo modo impossibilitavam o país de evoluir no sentido de tutelar o meio ambiente com as normas e princípios trazidos então pela Convenção citada.

Nas duas décadas subseqüentes a Convenção de Estocolmo, ocorreram momentos de significativas mudanças no direito brasileiro, com a entrada em vigor da Lei 6.938/81 – PNMA, e especialmente pela promulgação da CF de 1988, que inovaram o comportamento jurídico no que tange a proteção do meio ambiente, estabelecendo um ponto de partida do Direito Ambiental no país.

Com a promulgação da Carta Magna, os temas relacionados ao meio ambiente começaram, ainda que de forma tímida, a serem mais discutidos e

considerados nas tomadas de decisões por toda a coletividade, no sentido de considerar a questão da proteção dos recursos naturais no desenvolvimento sócio-econômico.

O Brasil a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, passa a melhor assimilar as propostas em prol da proteção do meio ambiente, ganhando evidência internacional por suas iniciativas.

Iniciativas estas como, tornar mais amplo o enfoque sobre o controle de poluição, o que levou o Brasil a participar de debates sobre as mudanças climáticas, efeito estufa e a destruição da camada de ozônio, preocupações estas de âmbito universal, tendo o país assinado e ratificado o Protocolo de Kyoto.

Desta forma, constata-se que, especialmente após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, uma maior interface do Brasil com as demais nações, participando ativamente de Conferências, Convenções, Protocolos e Fóruns que debatam proteção aos recursos ambientais de forma conjunta e recíproca.

### **3 PRINCÍPIOS BASILARES DO DIREITO AMBIENTAL**

Antes de discorrer sobre os mesmos, há de se ressaltar que princípios são como colunas basilares existentes em todas as ciências, são utilizados como alicerces ou fundamentos que dão sustentabilidade a um determinado Direito.

Neste sentido destacam-se as palavras de Milaré (2013, p. 256) quando afirma que:

O Direito, como ciência humana e social, pauta-se também pelos postulados da Filosofia das Ciências, entre os quais está a necessidade de princípios constitutivos para que a ciência possa ser considerada autônoma, ou seja, suficientemente desenvolvida e adulta para existir por si e situando-se num contexto científico dado. Foi por essas vias que, do tronco de velhas e tradicionais ciências, surgiram outras afins, como rebentos que enriquecem a família; tais como filhos, crescem e adquirem autonomia sem, contudo, perder os vínculos com a ciência-mãe.

Em todo o texto constitucional existem princípios que orientam o Direito Ambiental, dos quais estão aqui relacionados os considerados, quase que

unanimemente pela doutrina como os indispensáveis à proteção ao meio ambiente.

### 3.1 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Ao tratar do princípio em comento Fiorillo (2012, p. 126) ressalta que a CF adotou expressamente o princípio da prevenção, quando nela inseriu no *caput* do art. 225, o dever do Poder Público e da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Princípio este de grande importância no ordenamento jurídico ambiental, partindo do pressuposto que a prevenção é o grande objetivo do arcabouço das normas ambientais, haja vista que, uma vez degradado o meio ambiente a reparação ou recomposição do mesmo é difícil, quando não impossível de se estabelecer, sendo que no primeiro caso, em regra, é excessivamente onerosa.

Exemplo oportuno traz Milaré (2013, p. 263):

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.

O art. 225, § 1º, inciso IV da CF, que faz previsão quanto à necessidade do estudo de impacto ambiental “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”, bem como o inciso V do mesmo artigo e parágrafo, que tem por escopo “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”, são típicos exemplos da preocupação do legislador constituinte para este direcionamento preventivo.

Conclui Milaré (2013, p. 264) que, na prática, o princípio da prevenção objetiva impedir a ocorrência de danos ambientais, por meio de imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

Os instrumentos da PNMA, tais como: Licenciamento Ambiental (LA), Estudo

de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), Zoneamentos, Manejo Ecológico, Tombamento, as liminares, as sanções administrativas, etc, estão fundados nesse princípio, além de tantos outros institutos e normas ambientais.

### 3.2 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Muito embora exista uma dicotomia quanto a inexistência de diferenças entre o princípio da Precaução e o da Prevenção, respeitando opiniões contrárias, acompanhando grande parte da corrente doutrinária, entendo serem dois institutos totalmente diferentes.

Segundo Engelman e Machado (2013, p. 28), o princípio da Precaução é mais do que apenas um princípio, mas será um espaço para onde deverão convergir as atenções de todos aqueles que estiverem seriamente comprometidos com a saúde das gerações, sejam as atuais ou as futuras.

É exatamente nesse panorama de incertezas, inseguranças e novidades que se sedimenta o Princípio da Precaução, com a missão de manter uma vida sustentável no planeta, com foco nos Direitos (dos) Humanos, no direito (fundamental) ao meio ambiente saudável, na dignidade, na ética e na equidade intergerencial. (ENGELMANN E MACHADO, 2013, p. 15).

A precaução protege o bem ambiental de um perigo, frente ao desconhecimento científico quanto a ocorrência de eventual dano ambiental, ou seja: quando tais riscos são possíveis e prováveis, caracteriza-se pela ação antecipada frente a um risco ou perigo; enquanto a prevenção evita a consumação de danos ao meio ambiente baseada em conhecimentos técnicos e científicos já confirmados sobre a matéria.

Como bem anota Milaré (2013, p. 264):

A bem ver, tal princípio enfrenta a incerteza dos saberes científicos em si mesmos. Sua aplicação observa argumentos de ordem hipotética, situados no campo das possibilidades, e não necessariamente de posicionamentos científicos claros e conclusivos. Procura instituir procedimentos capazes de embasar uma decisão racional na fase de incertezas e controvérsias, de forma a diminuir os custos da experimentação. É recorrente sua invocação, por exemplo, quando se discutem questões como o aquecimento global, a

engenharia genética e os organismos geneticamente modificados, a clonagem, a exposição a campos eletromagnéticos gerados por estações de radio base.

Exemplos do acima esposado foram constatados também pelo tratamento dispensado pelo mundo afora nos anos 2000, quando do surgimento da encefalopatia espongiforme bovina, conhecida popularmente por “doença da vaca louca”, bem como a polêmica que reinou no país por conta do plantio e comercialização de produtos transgênicos.

Não obstante, vale ressaltar que desde a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, o princípio da precaução tem sido objeto de intensa consideração, elevado à categoria de megaprincípio do Direito Ambiental, sendo encontrado presente na Eco – 92, assim esposado no princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (ONU, 2013).

Esclarecem Engelmann e Machado (2013, p. 15) que com os novos riscos, ganha destaque a preocupação com a segurança do homem do presente e do futuro e a preservação do meio ambiente.

### 3.3 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Conforme cita Fiorillo (2012, p. 86), a terminologia empregada a este princípio surgiu, inicialmente, na Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada, em 1972, em Estocolmo e repetida nas demais conferências sobre o meio ambiente, em especial na ECO-92, a qual empregou o termo em onze de seus vinte e sete princípios.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi idealizado por representantes de 21 governos, líderes empresariais e representantes da sociedade, para ser uma gama de ações dirigidas, senão para a solução, mas no mínimo para a mitigação de

relevantes problemas de ordem econômica, ambiental e social, que ameaçam de forma efetiva a sobrevivência das espécies, incluindo a humana, sobre a terra, ações estas que exigem um esforço conjunto de todos os acima citados no sentido de que tais problemas sejam superados.

Tal princípio se encontra contido de forma implícita no art. 225, *caput*, da CF, estabelece a compatibilização entre a atuação econômica com a preservação ambiental, estribado no trinômio, economia, meio ambiente e social, sendo que nessa linha de raciocínio a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento definiu desenvolvimento sustentável como sendo:

Desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. (RELATÓRIO BRUNDTLAND “NOSSO FUTURO COMUM”, 2013, p. 46).

Melhor esmiuçando o acima afirmado, conclui-se, portanto, que sua finalidade principal é a de conciliar e encontrar um ponto de equilíbrio entre às atividades econômicas, que objetivam a maximização de lucros com minimização de custos, e o uso racional e responsável dos recursos naturais que são de interesse difuso, defendendo-os e preservando-os para as presentes e futuras gerações.

Com efeito, há de se ressaltar que a CF, ao prever um modelo econômico de produção capitalista, determina a diretriz proibitiva ao empreendedor de não se eximir de seu compromisso social e ambiental na rotina das suas atividades. A previsão é clara, não permitindo outras interpretações:

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:

(omissis)

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”. (Brasil, 2011).

Nesse sentido, valem as palavras de Fiorillo (2012, p. 95) que se amoldam como luvas em mãos frente ao esposado:

Devemos lembrar que a idéia principal é assegurar existência digna, através de uma vida com qualidade. Com isso, o princípio não objetiva impedir o

desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois pensar de forma contrária significaria dizer que nenhuma indústria que venha a deteriorar o meio ambiente poderá ser instalada, e não é essa a concepção apreendida do texto. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos existentes adequados para a menor degradação possível.

Portanto, não é permitido ao empreendedor atuar de forma displicente e predatória em relação ao meio ambiente, devendo sim prevenir degradações ambientais, utilizando para tanto ferramentas eficazes na reparação de eventuais lesões ambientais que venham a ser causadas.

### 3.4 PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

O princípio da participação encontra-se previsto de forma expressa no art. 225, *caput*, da CF, impondo à coletividade o dever de proteger o meio ambiente, sendo que a guarda deste fica ao encargo do Poder Público, optando o legislador constituinte pela participação da sociedade civil e pela cooperação entre a coletividade e Estado tais deveres, extraindo-se do texto que deve haver uma atuação conjunta entre indústria, comércio, agricultura, sindicatos, organizações ambientalistas, bem como tantos outros entes sociais imbuídos nessa tarefa.

Dessa conjuntura surge o entendimento de que a participação é uma maneira de democratizar a coletividade, ao incluir a sociedade como um todo, seja em grupos ou individualmente, na obrigação de defender o meio ambiente, por meio de uma efetiva participação, decidindo no que tange aos processos e procedimentos de cunho ambiental.

Figueiredo (2012, p. 147) diz que:

Diversos autores, embora valendo-se da denominações ligeiramente diferenciadas, elegem o princípio da participação democrática como um dos nortes do Direito Ambiental. A Constituição de 1988, em seu art.1º, parágrafo único, afirma que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, e nos termos desta constituição.

Tal participação se amolda a uma exigência própria à natureza do Direito

Ambiental como interesse difuso, vez que, este não possui um único titular, pertencendo sim a todos de forma indistinta, bem como por se tratar de um direito humano fundamental, erigido pela CF, nos termos do art. 225.

De fato para Fiorillo (2012, p. 133):

O princípio da participação constitui ainda *um dos elementos do Estado Social de Direito* (que também poderia ser denominado Estado Ambiental de Direito), porquanto todos os direitos sociais são a estrutura essencial de uma saudável qualidade de vida, que, como se sabe, é um dos pontos cardeais da tutela ambiental.

A condição cooperativa atribuída ao princípio da participação, não sugere, tão pouco pretende, diminuir ou excluir a responsabilidade de atuação do Estado na proteção do meio ambiente, muito pelo contrário, busca sim consolidar esta prática por meio da colaboração entre coletividade e o Poder Público.

Há de se ressaltar, portanto, que a efetivação e o aumento dos mecanismos de participação da coletividade na esfera de decisão do Poder Público, tanto servem à defesa do meio ambiente, bem como ao exercício da democratização ambiental no sentido de se obter um meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida.

### 3.5 PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

O princípio em questão se fundamenta na teoria econômica de que o custo resultante dos danos ambientais causados deve ser assumido pelo empreendedor, vez que estes serão suportados, em tese, pela coletividade, enquanto que o lucro é aproveitado somente pelo produtor.

Segundo Mukai (1998, p. 38):

[...], o princípio indica, desde logo, que o poluidor é obrigado a corrigir ou recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes, não lhe sendo permitido continuar a ação poluente. Além disso, aponta para a assunção, pelos agentes, conseqüências, para terceiros, de sua ação, direta ou indireta, sobre recursos naturais.

Discorre Milaré (2001, p. 117) que:

Nesta linha, o pagamento pelo lançamento de efluentes, por exemplo, não alforria condutas inseqüentes, de modo a ensejar o descarte de resíduos fora dos padrões e das normas ambientais. A cobrança só pode ser efetuada sobre o que tenha respaldo na lei, sob pena de se admitir o direito de poluir. Trata-se do *princípio poluidor-pagador* (poluiu, paga os danos), e não pagador-poluidor (pagou, então pode poluir). A colocação gramatical não deixa margem a equívocos ou ambigüidades na interpretação do princípio.

No Brasil o referido princípio foi contemplado em momento bem anterior à CF de 1988, vez que foi sacramentado pela Lei 6.938/81, que além de incorporar a AIA, conferir ao Ministério Público legitimação para tutelar o Meio Ambiente, estabeleceu a PNMA, a qual dispôs de forma definitiva nas normas jurídicas brasileiras a Responsabilidade Civil Objetiva contemplada no art. 14, § 1º da Lei a cima citada, *in verbis*:

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:

(omissis)

§ 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.

Além do fato da contemplação do referido princípio por norma infraconstitucional, este foi amplamente recepcionado pela CF de 1988, que em seu reforço fez constar sobre a matéria no § 3º do art. 225 que: “as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

#### **4 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL**

Quando se trata de responsabilidade civil ambiental se observa uma

característica própria que a distingue de outros ramos do Direito. A responsabilidade pelos danos ambientais é objetiva e se encontra insculpida no § 3º do art. 225, da CF, assim prevendo “as condutas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas independentemente da obrigação de reparar o dano causado”.

Neste sentido bem destaca Machado (2003, p. 327-328) 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. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade (art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81).

Com efeito, a Lei 6.938/81, que estabeleceu a PNMA no país, que foi inteiramente recepcionada pela CF de 1988, no seu art. 14, § 1º, já havia adotado em 1981 a teoria objetiva da responsabilidade civil para reparação de danos ambientais, nos seguintes termos:

Sem obstar a aplicação das penalidades neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência da 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 6.938/81).

Há de se ressaltar ainda, que o Princípio 13 da Declaração do Rio de Janeiro - 1992 determina que cada país desenvolva formas de prevenção e indenização por danos ambientais ocorridos dentro de seus territórios, de modo a não comprometer o ambiente de outras nações, países, nos seguintes termos:

Os Estados devem desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade de 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 indenização por efeitos adversos de danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle. (ONU, 2013).

Desta forma, seja o infrator pessoa física ou jurídica, fica obrigado a reparar os danos ambientais por ele causados, não sendo necessário para tanto a demonstração da culpa daquele, sendo suficiente a existência de um dano e prova

do nexo causal com o agente poluidor, diferentemente do que ocorre na responsabilidade subjetiva onde a culpa, o dano e o nexo de causa entre ambos devem ser devidamente demonstrados.

Esclarece Machado (2003, p. 327) que na teoria objetiva, não se aprecia subjetivamente a conduta do poluidor, mas se a ocorrência do resultado é prejudicial ao homem e seu ambiente.

Concluindo o autor que, a atividade poluente acaba sendo uma apropriação pelo poluidor dos direitos de outrem, pois na realidade a emissão poluente representa um confisco do direito de alguém respirar ar puro, beber água saudável e viver com tranqüilidade. (MACHADO, 2003, p. 327).

Responsabilidade objetiva é a responsabilidade sem culpa, a essência desta se funda no dano e não na conduta do causador, se configurando por conta do caráter irreversível que em regra acompanha os danos ambientais e pela dificuldade de se provar o elemento subjetivo da culpa, o que resultaria na maioria das vezes na impunidade do poluidor por falta de instrumentos necessários por parte da sociedade para impedir a ocorrência de um dano ambiental.

Entretanto que se fosse adotado pela legislação brasileira a responsabilidade subjetiva em danos cometidos ao meio ambiente, ocorreria o risco de ser transferido à sociedade o ônus de arcar com os prejuízos causados pelo poluidor/degradador, vez que, haveria a necessidade de se provar a culpa deste, sendo que, pela teoria integral o poluidor/degradador passa a assumir todo o risco inerente a sua atividade, bastando ser provado apenas a relação entre o dano e a fonte poluidora. (BENJAMIN, 1998, p. 16-17).

Neste sentido adverte Figueiredo (2012, p.166):

Seria inviável exigir que a população atingida pela poluição provasse que a indústria poluidora que emitiu gases e vapores prejudiciais à saúde pública e em desacordo com os limites estabelecidos em lei o fez por intenção manifesta de causar o dano ambiental (dolo) ou que agiu por negligência, imperícia ou imprudência.

No entanto, mesmo diante da desnecessidade da vítima provar a culpa em demandas ambientais, sendo exigida desta apenas provas do nexo de causalidade e do dano, a empreitada do autor da ação ambiental por vezes pode se tornar extremamente difícil ou até impossível.

## 4.1 CONCEITO DE ILÍCITO AMBIENTAL

O ilícito civil ambiental ocorrerá independentemente de dolo ou culpa, bastando ao agente infringir normas ou padrões ambientais que regulem as atividades humanas que tenham por objetivo a proteção e prevenção do meio ambiente, advindo inclusive se existente tão somente o risco ambiental, que nesse particular se apresentará com a simples ameaça de infração à norma ambiental.

Portanto, inegavelmente, toda a imputação da responsabilidade ambiental pressupõe a ilicitude de um comportamento que tenha nexos de causalidade com o dano ambiental, seja este efetivo, futuro ou mera ameaça. (JÔNATAS DE PAULA, 2009, p. 66).

Podendo ser caracterizado como ilícito ambiental um ato/fato que contraria as normas legais de proteção ambiental ou encontra-se em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

### 4.1.1 Risco ambiental

O acelerado desenvolvimento da humanidade vem fazendo com que o homem venha perdendo o controle da causalidade das suas ações.

Afirma o sociólogo Beck (2010, p. 7) que, ao decidir manter este desenvolvimento, sem controle integral sobre suas conseqüências, a humanidade passou a se deparar com uma série de perigos. Estes perigos, quando aceitos pelo homem diante da incerteza dos seus efeitos, podem ser denominados de riscos.

Concluindo Beck (2010, p. 92) que, essa constatação se torna bastante evidente ao denominar a sociedade moderna como sociedade de risco, que vive em meio a uma irresponsabilidade organizada.

Nos dizeres de Pereira (1990, p. 287-288) o conceito de risco que mais bem se amolda às atividades sociais de uma forma em geral:

É o que se fixa no fato de que, se alguém põe em funcionamento uma qualquer atividade, responde pelos eventos danosos que esta atividade gera para os indivíduos, independentemente de determinar se em cada

caso, isoladamente, o dano é devido à imprudência, à negligência ou a um erro de conduta.

O risco ambiental é pautado legalmente pelos princípios da Prevenção e da Precaução, sendo que aquele deve ser aplicado baseado em conhecimentos técnicos e científicos já confirmados, enquanto este deve atuar ante a ausência de certeza científica absoluta, caracterizando-se pela ação antecipada diante de um risco ou perigo, no aguardo de informações ou mudanças nos conhecimentos científicos existentes.

Segundo Citolin (2013, p. 229), os riscos ambientais devem ser divididos em toleráveis e intoleráveis. Os toleráveis deverão ser geridos por princípios como o do poluidor pagador, já os intoleráveis serão geridos pelo princípio da precaução, que determina o afastamento da atividade perigosa.

Explana Jônatas de Paula (2009, p. 67) que:

O Princípio da Precaução vislumbra num plano imediato a tomada de medidas para atuar os riscos de poluição. Sua função é de avaliar e mitigar os riscos ambientais de um empreendimento em níveis aceitáveis. Não tem por finalidade impedir a ocorrência dos riscos. Já o Princípio da Prevenção justifica toda uma atuação estatal ao fito de antecipar a ocorrência de danos ambientais.

Desta forma, o Poder Legislativo deve trabalhar na produção de normas legais que definam o que é lícito e ilícito; o Poder Executivo licenciar e fiscalizar as atividades potencialmente poluidoras; cabendo ao Poder Judiciário garantir a remoção, reparação ou compensação das práticas ilícitas ou danosas ao meio ambiente. (CITOLIN, 2013, p. 229).

## 4.2 DANO AMBIENTAL

De acordo com (2003, p. 104) dano ambiental deve ser conceituado como toda lesão intolerável, causada por uma ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macro bem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macro bem.

Segundo Mirra (2002, p. 89), o dano ambiental é uma ofensa ao macro bem, de titularidade difusa e indisponível:

Pode ser definido como toda degradação do meio ambiente, incluindo os aspectos naturais, culturais e artificiais que permitem e condicionam a vida, visto como bem unitário imaterial coletivo e indivisível, e dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos que o compõem, caracterizadora da violação do direito difuso fundamental de todos à sadia qualidade de vida em um ambiente são e ecologicamente equilibrado.

Constatou-se, outrossim, que essa espécie de prejuízo difere no que tange às suas fontes causadora, pois, ao contrário do dano tradicional que é fruto de uma ou mais ações ou omissões facilmente identificáveis, o dano ambiental normalmente decorre de inúmeras causas concorrentes, simultâneas ou sucessivas. (CARVALHO, 2011, p. 12).

Para se compreender a noção de dano ambiental, indispensável, ante a falta de normativa específica, ter-se em mente que a degradação da qualidade ambiental comporta, no contido do art. 3º, II da Lei 6.938/81, “a alteração adversa das características do meio ambiente. (CARVALHO, 2011, p. 14).

Definindo Jonatas de Paula (2009, p. 149) que:

[...], será dano ambiental toda lesão causada no meio ambiente que produza, direta ou indiretamente, a saúde, a segurança e ao bem-estar da população; ou condições adversas às atividades sociais e econômicas; ou que afete desfavoravelmente a biota; ou que afete as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; ou que lance matéria ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Fiorillo (2012, p. 107) sustenta que haverá a existência do dano ambiental, mesmo quando o responsável pela atividade/empreendimento tenha observado as normas e padrões, que tenha agido licitamente, mas que, no entanto, dos seus atos tenha resultado uma degradação ambiental.

Fiorillo (2012, p. 108) assim se expressa:

[...], é importante ressaltar que inexistente, a nosso ver, relação indissociável entre a responsabilidade civil e o ato ilícito, de forma que haverá dano mesmo que este não derive de um ato ilícito. Observemos a seguinte situação: suponhamos que uma determinada empresa X emita efluentes dentro do padrão ambiental estabelecido pelo órgão competente. Admitindo-se que a fauna ictiológica seja contaminada pela referida descargas de dejetos, há, indiscutivelmente, apesar de a empresa ter agido licitamente, o dever de indenizar, pois em face da responsabilidade objetiva, verifica-se apenas o dano (contaminação da biota) com o nexo de causalidade

(oriundo da atividade da empresa), para que daí decorra o dever de indenizar.

Seguindo nessa linha também o entendimento de Milaré (2001, p. 430) ao afirmar que:

[...], é da própria lei que a poluição não se caracteriza apenas pela inobservância de normas e padrões específicos, mas também pela degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: [...]. Vale dizer, poluição é degradação que se tipifica pelo resultado danoso, independente da inobservância de regras ou padrões”.

Esclarece Carvalho (2011, p. 14) que:

[...], não obstante, toda ação humana direta ou indiretamente provoque alteração das características do meio ambiente, somente se considera ocorrido um dano ambiental quando tal atuação extrapole o “limite de tolerabilidade” aceitável de interferência humana, impedindo, assim, que o meio ambiente, valendo-se de sua capacidade natural de regeneração, volte ao estado anterior de estabilidade ecológica.

Meirelles (1996, p. 11) arremata com propriedade as afirmações acima citadas:

[...], de um modo geral as concentrações populacionais, as indústrias, o comércio, os veículos, a agricultura e a pecuária produzem alterações no meio ambiente, as quais somente devem ser contidas e controladas quando se tornam intoleráveis e prejudiciais à comunidade, caracterizando poluição reprimível. Para tanto, a necessidade da prévia fixação técnica e legal dos índices de tolerabilidade, dos padrões admissíveis de alterabilidade de cada ambiente, para cada atividade poluidora.

A bem da verdade não existe um conceito unânime quanto ao dano ambiental, talvez um dos motivos que obsta a instituição de uma definição mais envolvente, é a inúmera variedade de formas nas quais se apresenta o dano.

Finalmente, frente ao conflito criado, há de aqui se ressaltar as palavras de Jonas de Paula (2009, p. 73) sustentando que, o dano ambiental sempre ocorrerá na alteração no ambiente de existência e/ou inserção do ser humano, por onde o ser humano assegura a sua sobrevivência ou desenvolve atividades sócio-econômicas.

#### 4.2.1 Características do dano ambiental

A diferença marcante existente entre o dano comum e o dano ambiental, é que aquele alcança um indivíduo ou um grupo individualizado de pessoas, enquanto este abrange necessariamente uma coletividade difusa de indivíduos.

Admitindo-se, diferentemente da concepção tradicional de dano, o caráter difuso do bem ambiental e, por conseqüência que o dano ao meio ambiente existe independentemente do prejuízo individual, o dano ambiental então seria dano autônomo. (BARBOSA, 2012, p. 65).

Complementa Barbosa (2012, p. 65) que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pertence, ao mesmo tempo, a todos e a cada um de nós. Qualquer ação humana, que importe em desequilíbrio ambiental vai acarretar um dano direto à coletividade e, em certos casos, causar também um dano reflexo a um direito individual.

Desta forma, está identificada uma ambivalência do dano ambiental, também referido por Milaré (2005, p.18) como sendo uma “dupla face da danosidade ambiental”.

Realmente o dano ambiental constitui expressão ambivalente, pois designa certas, alterações nocivas ao meio ambiente e, em outras, os efeitos que essas alterações provocam na personalidade da pessoa e a seus interesses patrimoniais – como danos indiretos causados por ação sobre o ambiente. (BARBOSA, 2012, p. 66).

Para Milaré (2013, 325-326) que:

[...], o dano ambiental se caracteriza pela pulverização de vítimas. O dano tradicional - um acidente de trânsito, por exemplo - atinge, como regra, uma pessoa ou um conjunto individualizado ou individualizável de vítimas. Entretanto, não é isso que ocorre com o dano ambiental, em virtude até do tratamento que o Direito dá ao ambiente, qualificado como “bem de uso comum do povo”. De fato, mesmo quando alguns aspectos particulares da sua danosidade atingem individualmente certos sujeitos, a lesão ambiental afeta, sempre e necessariamente, uma pluralidade difusa de vítimas.

Outra característica inerente ao dano ambiental é o fato deste ser de difícil ou impossível reparação, sendo que na maioria das vezes em que ocorre, seu regresso ao *status quo ante* se torna quase impossível, não obstante, a reparação

pecuniária imposta ser quase sempre inapta a recompô-lo.

Neste sentido se manifesta Antunes (2008, p. 241) quanto ao assunto:

Por muito que se tenha falado sobre o assunto, a realidade é que, até hoje, não existe um critério para a fixação do que, efetivamente, constitui o dano ambiental e como este deve ser reparado. A primeira hipótese a ser considerada é a da repriminção do ambiente agredido ao seu *status quo ante*. Todos nós sabemos que não é simples a reconstrução de um local degradado.

Apesar do grande avanço que a legislação nacional vem conhecendo desde o início da década de oitenta, foram poucas as ações propostas com o objetivo de reparar os danos causados ao meio ambiente, sendo que estas mesmo sendo poucas, esbarram numa questão fundamental para a reconstituição do meio ambiente degradado que transcendem os limites da ciência jurídica, o cálculo para se chegar ao valor do dano.

Segundo Cruz (1997, p. 27) os efeitos de determinado evento danoso ao meio ambiente não se concretizam de imediato:

[...], será o conhecimento científico do momento em que o ato foi praticado que possibilitará que se prevejam as conseqüências maléficas deste comportamento, o que, devido à incerteza científica e à constatação de que muitas destas conseqüências apenas se tornarão perceptíveis ou significativas com o passar do tempo, obstaculiza o adequado dimensionamento do dano ambiental.

Uma vez ocorrido um dano ambiental, este pode originar efeitos patrimoniais e extrapatrimoniais, que nada impede que sejam cumulativos em ação de reparação, segundo previsão expressa na Lei nº 7.347/85.

A dificuldade aparece na liquidação dos danos extrapatrimoniais pelo fato de não existirem métodos legais para o cálculo, desta forma, se já é complexo a liquidação patrimonial, considerando-se que jamais haverá uma pronta satisfação reparatória do meio ambiente, no que tange a liquidação do dano moral ambiental, que é de interesse difuso, esta dificuldade é redobrada.

Considerando que a proteção aos bens ambientais reflete valores sociais imateriais, é evidente que a aferição dos prejuízos sofridos pela perda da qualidade ambiental transcende a mera fixação de um valor monetário relativo aos custos (de tentativa) de reparação do ecossistema degradado para a identificação de um valor inerente do bem jurídico tutelado em si mesmo. (CRUZ, 1997, p. 34-35).

Finalizando, sem dúvida, essa possível cumulação dos danos de ordem moral e patrimonial originários do mesmo fato tornou, sob o aspecto prático, mais difícil ou até improvável uma avaliação criteriosa. (MILARÉ, 2013, p. 327-328).

#### 4.2.2 Dano ambiental coletivo

Afirma Milaré (2013, p. 319) que:

[...], identificamos uma dupla face na danosidade ambiental, tendo em vista que os seus efeitos alcançam não apenas o homem, como da mesma forma o ambiente que o cerca. A Lei 6.938/81, ao fazer referência, no art. 14, § 1º, a “danos causados ao meio ambiente e a terceiros”, declaradamente reconhece duas modalidades de dano: o coletivo e o individual.

Concernente ao dano ambiental coletivo, em sentido estrito ou dano ambiental comumente dito, este é causado ao meio ambiente de forma global, em uma abrangência difusa ou coletiva, alcançando um número indeterminado ou determinável de pessoas, devendo sua reparação ser pleiteada por meio de instrumentos processuais adequados, como por exemplo, a Ação Civil Pública (ACP) ou o Mandado de Segurança Coletivo, sendo que uma vez recebido a indenização do poluidor, esta será alocada a um fundo que tem por objetivo a reparação dos bens lesados.

Em síntese, difuso ou coletivo, a semelhança está constituída no caráter transindividual e na indivisibilidade do direito protegido.

#### 4.2.3 Dano ambiental individual

O dano ambiental individual, também conhecido por ricochete ou reflexo, ocorre quando em meio a coletividade se identifica um ou mais lesados em seu patrimônio particular, modalidade de dano ambiental que ao comprometer desfavoravelmente a qualidade do meio ambiente, atinge de forma reflexa sobre os interesses patrimoniais ou extapatrimoniais de terceiros.

Esta modalidade de dano caracteriza-se por violar interesses pessoais, dando direito a uma indenização pelo dano patrimonial ou extrapatrimonial experimentados pelas pessoas e seus bens, ação esta que poderá ser intentada de forma individual, dando oportunidade à indenização à reparação do patrimônio individual dos lesados.

Explica Milaré (2013, p. 321) que, a vítima do dano ambiental reflexo pode buscar reparação, no âmbito de uma ação indenizatória de cunho individual, fundada nas regras gerais que regem o direito de vizinhança.

No entanto, as ações típicas propostas são referentes a problemas de saúde pessoal, causados por emissão de gases e partículas em suspensão, por agrotóxicos, por poluição do lençol freático, entre outros.

#### 4.2.4 Formas de reparação do dano ambiental

Uma vez constatada a ocorrência do dano, surge para o causador do prejuízo a responsabilidade civil de reparar o mesmo. A fundamentação legal que obriga a reparação do dano ambiental encontra-se contida no art. 225, § 3º da CF, e nos art(s). 4º, inciso VII e 14, § 1º, ambos da Lei nº 6.938/81.

Os referidos dispositivos legais determinam a obrigação do poluidor/degradador de restaurar ou reparar os prejuízos ambientais causados, ressaltando-se que primeiramente se deve buscar a recomposição *in natura* do dano, trazendo o bem ao *status quo ante*, o que é muito difícil ou quase sempre impossível, e somente após comprovada impossibilitada tal condição, se deve optar pela indenização em dinheiro.

Conforme Barbosa (2012, p. 68), a recuperação *in natura* é aquela feita mediante a imposição da capacidade funcional do ambiente degradado, devendo assegurar a possibilidade de autorregulação e autorregeneração do bem afetado, por meio da reconstituição de ecossistemas e *habitats* comprometidos e que estavam em desequilíbrio ecológico devido a lesão.

Tal atividade é voltada justamente à reabilitação dos bens naturais existentes na área que foi originalmente degradada.

Não sendo possível a recuperação *in natura*, em caráter residual, deverá ser

compensado economicamente ou indenizada de forma pecuniária a área afetada, sendo esta a última hipótese a ser aceita.

Aqui a dificuldade reside na atribuição de um valor econômico aos bens ambientais. Todavia, a conversão monetária do dano ao meio ambiente, para fins de cálculo da indenização pecuniária não deve deixar de ser feita, caso contrário, estaria propiciando e alargando ainda mais a possibilidade da ocorrência da impunidade ambiental. (BARBOSA, 2012, p. 69).

Ocorre que a reparação em pecúnia somente deve ser aplicada quando impossível a reparação em espécie, ou seja, deve-se privilegiar a aplicação desta, especialmente no que tange a defesa dos direitos difusos e coletivos. (Serra, 2012, p. 190).

Neste sentido Milaré (2001, p. 425) diz que, a modalidade ideal – e a primeira que deve ser tentada, mesmo que mais onerosa – de reparação do dano ambiental é a *reconstituição ou recuperação* do meio agredido, cessando-se a atividade lesiva e revertendo-se a degradação ambiental.

Não obstante, a prioridade visando a recomposição do bem, também encontra previsão legal no § 2º do art. 225 da CF, que acolhe os princípios da restauração, recuperação e reparação, ao prever o legislador que “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução exigida pelo órgão público competente na forma da lei”.

Machado (2003, p. 339) relata que, a idéia da finalidade reparatória do Direito Ambiental está, também, explicitada no caso específico da exploração dos recursos minerais, em que a CF precisou entrar no campo da aplicação do princípio.

Desta forma, pressupõe-se que a reparação deve ser feita da forma mais ampla possível, levando-se em consideração a tecnologia disponível à época dos acontecimentos, bem como as peculiaridades daquele bem ambiental.

A reparação ambiental pode acontecer de forma espontânea ou forçada, a primeira ocorre por meio de medidas administrativas, onde o próprio causador se apresenta para tomar as medidas reparatórias ou indenizatórias concernentes aos danos por ele causados, na segunda situação ela é intentada via judicial.

Ainda, existe a possibilidade da composição cível sobre o dano ambiental, esta ocorre durante uma Transação Penal perante o Ministério Público, via Termo de Ajustamento de Conduta, antes da audiência preliminar ou durante a mesma, sendo este um instrumento preventivo que objetiva ajustar a conduta do poluidor à

legislação pertinente atribuindo ao degradador cominações em caso de descumprimento.

No entanto, quando for impossível a restauração do meio ambiente degradado, ou houver desproporcionalidade entre o benefício alcançado pelo poluidor e os custos da reparação ambiental a ser suportados por este, pode haver a substituição da reparação por uma compensação ecológica em outro condomínio, desde que proporcione funções equivalentes à biota degradada.

Segundo Barbosa (2012, p. 68), a compensação ecológica, espécie do gênero restauração natural, também tem por objetivo a reconstituição da integridade e funcionalidade do meio ambiente, mas através de um efeito ecológico equivalente, recuperando área distinta, substituindo os bens naturais atingidos por outros semelhantes.

Para Sendim (1998, p. 187) o objetivo a compensação ecológica, não é:

A restauração ou reabilitação dos bens naturais afetados, mas sim a sua substituição por bens equivalentes, de modo a que o patrimônio natural no seu todo permaneça quantitativa e qualitativamente inalterado. Assim, a ser sistematicamente possível, tal via significaria a possibilidade de compensar a Natureza com Natureza e não com vantagens pecuniárias.

Antunes (2008, p. 241) não é partidário à prática acima mencionada, referindo a ela da seguinte forma:

Outro critério que vem sendo adotado é o da compensação. Isto é, à degradação de uma área deve corresponder a recuperação de uma outra. O critério não é bom, pois muitas vezes as áreas são extremamente diversas e não se pode restabelecer o ecossistema afetado.

No entanto, o autor acima citado converge para o entendimento pacificado de que, as sanções penais e administrativas, têm a característica de um castigo que é imposto ao poluidor. Já a reparação do dano reveste-se de um caráter diverso, pois através dela busca-se uma recomposição daquilo que foi destruído, quando possível. (ANTUNES, 2008, p. 242).

### 4.3 PRESSUPOSTOS PARA RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL OBJETIVA

A Lei nº 6.938/81 estabeleceu em seu art. 14, § 1º, a responsabilidade civil objetiva pelos danos causados ao meio ambiente, sendo suficiente para a sua caracterização a existência de uma conduta, do dano e do nexo causal entre ambos, para que se atribua ao poluidor ou degradador o dever de reparar.

A responsabilidade civil ambiental pressupõe, pois, a existência de uma atividade que acarrete riscos para a saúde humana e o equilíbrio do meio ambiente, cabendo ao empreendedor, de acordo com o princípio da prevenção, prevenir a ocorrência de danos a partir de tais riscos, internalizando-os ao longo da cadeia produtiva na dicção do princípio do poluidor-pagador. Além da atividade perigosa, a responsabilização está condicionada, ainda, ao prejuízo, efetivo ou potencial, e ao nexo de causalidade entre o ato ou a omissão e o resultado danoso. (STEIGLEDER, 2003, p. 83-84).

Explica Pasqualotto (1993, p. 454) que:

No regime da responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco da atividade, para que se possa pleitear a reparação do dano, basta a demonstração do evento danoso e do nexo de causalidade. A ação, da qual a teoria da culpa faz depender a responsabilidade pelo resultado, é substituída, aqui, pela assunção do risco em provocá-lo.

A responsabilidade civil objetiva ambiental pode adotar duas finalidades diferentes em sua aplicação, uma tenta amoldar alguns danos de interesses difusos ou coletivos a aspiração da coletividade, já que, pela responsabilidade civil clássica não era possível a efetiva proteção do meio ambiente, vez que, esta não coibia o poluidor com a ação indenizatória.

Outra, é que a responsabilidade civil objetiva ambiental aponta para a socialização do lucro e do dano, considerando que o agente que gera a ameaça, deve responder também pelo risco, sem que aquele que experimentou o dano tenha que provar a culpa do degradador, estimulando desta forma a proteção ambiental, uma vez que induz o poluidor a investir na prevenção do risco gerado por sua atividade.

Para que melhor seja assimilada a responsabilidade civil ambiental, se faz necessário se aprofundar um pouco mais se esta se enquadra na teoria do risco proveito, ou teoria do risco integral, analisa-se as duas condições:

#### 4.3.1 Teoria do risco integral

Segundo os defensores da teoria do risco integral, compete ao poluidor, em atenção ao princípio do poluidor-pagador, assumir integralmente todo e qualquer risco que possa advenha do seu empreendimento ou atividade.

[...], de sorte que lhe competirá o dever de reparar pelo simples fato de existir a atividade da qual resultou o prejuízo ao meio ambiente, independentemente de culpa. Basta que o empreendimento, de alguma forma, esteja ligado ao dano para que seja imputada obrigação de indenizar àquele que o desenvolve. (CARVALHO, 2011, p. 24).

Para Cavalieri Filho (2004, p. 148), a adequação da teoria do risco integral aos danos ambientais, por ser uma modalidade extremamente gravosa, somente foi adotada pelo ordenamento jurídico pátrio em situações excepcionais.

Afirmando o autor que a proteção ambiental representa uma dessas causas excepcionais, justificando que seria impossível conceber a incidência da Lei nº 6.938/81, na maioria dos casos de poluição ambiental, caso fosse possível implicar o caso fortuito e força maior como causa excludentes de responsabilidade civil. (CAVALIERI FILHO, 2004, p. 148).

No que tange a teoria do risco integral, esta não acolhe as excludentes por caso fortuito ou força maior, sendo ainda irrelevante para a configuração da obrigação de reparar o dano, a ilicitude ou não da conduta do causador, vez que na configuração desta teoria, uma vez demonstrado o nexo causal entre a atividade exercida e o dano ocasionado, surgirá a obrigação de indenizar.

Afirma Milaré (2001, p. 429) que, com a Constituição de 1988, a responsabilidade civil objetiva do poluidor foi constitucionalizada, com o que mais a mais se fortaleceu a materialização do princípio poluidor-pagador, que faz recair sobre o autor do dano o ônus decorrente dos custos sociais de sua atividade.

A teoria do risco integral foi adotada pela atual Constituição, e está contida no art. 37, § 6º, no entanto, mesmo antes da sua promulgação já era defendida, sendo Sérgio Ferraz um precursor doutrinário que sustentava que, em termos de dano ambiental, não se pode pensar em outra colocação que não seja a do risco integral.

Não pode pensar em outra malha que não seja a malha realmente bem apertada, que possa, na primeira jogada de rede, colher todo e qualquer possível responsável pelo prejuízo ambiental. É importante que, pelo simples fato de ter havido omissão, já seja possível enredar agente administrativo e particulares, todos aqueles que de alguma maneira possam ser imputados ao prejuízo provocado para a coletividade. (FERRAZ, 1979, p. 38).

Jônatas de Paula (2009, p. 85) ao discorrer sobre a matéria esclarece que, deve-se destacar que a teoria do risco integral é o que permitirá a proteção ambiental em suas diversas dimensões. Poderá, por exemplo, melhor disciplinar os empreendimentos, educar o consumo, estabelecer melhores padrões ambientais.

Para Figueiredo (2012, p. 165):

A Lei Federal 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), em seu art. 14, § 1º, consagrou genericamente em nosso ordenamento jurídico ambiental a responsabilidade civil objetiva por qualquer espécie de lesão ao meio ambiente. Adotou nosso país o modelo da teoria do risco integral: o exercício de uma atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente torna o empreendedor responsável civilmente por quaisquer prejuízos que tal atividade venha a causar, não se admitindo a alegação de qualquer causa excludente de sua responsabilidade, como por exemplo o caso fortuito e a força maior.

Há de se destacar que o objetivo da Lei não é restringir certas atividades produtivas no país, mas sim abranger todo e qualquer dano causado ao meio ambiente, de forma a impedir qualquer possibilidade de que este não seja reparado quando degradado.

#### 4.3.2 Teoria do risco proveito

O risco proveito se revela na responsabilidade daquele que tira proveito ou vantagem do fato gerador do evento danoso, ficando obrigado a repará-lo, admitindo-se que se a atividade econômica desenvolvida origina riqueza, porém, possibilita igualmente a ocorrência de dano por seu empreendedor, ainda que isento de culpa ou dolo, deve ser este responsabilizado pelos danos originados de sua atividade, suportando os ônus dela correspondentes. (CAVALIERI FILHO, 2004, p. 155-157).

Os que se orientam pela teoria do risco criado, tentam identificar, dentre

todos os fatores de risco, aquele que, por ser dotado de efetiva periculosidade, seja capaz de desencadear situações de ofensa ao bem ambiental (CARVALHO, 2011, p. 25).

Sustenta Alonso (2000, p. 12) que a noção central da teoria do risco criado está no elemento perigo, existente em algumas atividades, em razão da sua natureza ou dos meios utilizados, está inserido, sujeitando o homem a riscos de toda ordem, inclusive sua própria vida.

Esta teoria vincula a obrigação de reparar o dano a um proveito adquirido pelo causador, ou seja: àquele que lucra com uma atividade qualquer deve suportar os estragos dela decorrentes, além de ser admitida pela teoria em questão, as excludentes ou diminutivas de responsabilidades, tais como, caso fortuito, força maior, intervenção de terceiros e, em certas circunstâncias admitir-se até a licitude da degradação ambiental.

Consta do § 1º do art. 14 da Lei 6.938/81, a seguinte redação: “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”.

Mukai (2007, p. 65), em análise à previsão legal, ensina que o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar os danos que causar ao meio ambiente, e a terceiros, sem se perquirir quanto a existência ou não de culpa do poluidor, desde que tanto o meio ambiente como os terceiros tenham sido afetados por sua atividade.

Explanando que, o que obriga a responsabilidade do poluidor é:

[...] a sua atividade lesiva ao meio ambiente e a terceiros. Fica, portanto, de fora desse quadro qualquer atividade que não possa ser debitada ao poluidor, tais como a ação de terceiros, vítima ou não, e, evidentemente, nesse rol, ainda se poderia colocar o caso fortuito (evento causado pela ação humana de terceiros) e a força maior (evento causado pela natureza). (MUKAI, 2007, p. 64-65).

Concluindo o autor com base nesses raciocínios jurídicos que:

[...], à semelhança do que ocorre no Direito positivo pátrio, a responsabilidade objetiva pelos danos ambientais é a modalidade do *risco criado* (admitindo as excludentes da culpa da vítima, da força maior e do caso fortuito) e não a do risco integral (que inadmita excludentes), nos moldes exatos e expressos termos do § 1º do art. 14 da Lei Federal nº 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. (MUKAI, 2007, p. 65).

Do explanado se conclui que a responsabilidade objetiva fundada na teoria do risco proveito, admite fatores capazes de excluir ou atenuar a responsabilidade do empreendedor, tais como, o caso fortuito e a força maior, o fato criado pela própria vítima, a intervenção de terceiros, bem como em algumas situações, a licitude da atividade poluidora, reduzindo desta forma a área de atuação do sistema de responsabilidade, vez que, somente serão considerados responsáveis aqueles que obtém proveito de uma determinada atividade.

#### 4.3.3 Responsabilidade civil do empreendedor por danos ambientais

A responsabilidade civil ambiental é alicerçada na teoria objetiva do risco integral, teoria esta que admite a responsabilização por danos ao meio ambiente de todo aquele que desempenha uma atividade de risco, bem como, a obrigatoriedade da observação ao princípio do poluidor-pagador, que determina que o degradador tem a obrigação de suportar as despesas para a reparação do dano ambiental por ele causado.

Neste sentido esclarece Machado (2003, p. 328) que:

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. Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexó de causalidade entre a ação ou omissão e do dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente.

A rigidez advinda do princípio acima comentado, se justifica na medida em que será a empresa geradora deste risco, que lucrará economicamente com suas atividades, sendo desnecessário o exame aprofundado da licitude ou ilicitude da atividade, em virtude da responsabilidade objetiva prevista no art. 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/81.

Quanto aos benefícios econômicos obtidos pelo empreendedor advindos da sua atividade, discorre Milaré (2013, p. 434) que:

Se é certo que a poluição jamais chegará ao nível zero, também é certo que os custos sociais dela decorrentes devam ser suportados, em princípio, por aquele que, diretamente, lucra com a atividade e que está mais bem posicionado para controlá-la; o próprio empreendedor. É ele o titular do dever principal de zelar pelo meio ambiente e é a ele que aproveita, direta e economicamente, a atividade lesiva.

Desnecessário também é para estabelecer a responsabilidade civil do empreendedor nos moldes comentados, investigar se o estudo de impacto ambiental foi executado dentro dos critérios exigidos pelo órgão ambiental responsável, sendo que, a constatação de irregularidade no referido estudo de impacto ambiental, servirá tão somente para determinar a responsabilidade civil, penal e administrativa da equipe multidisciplinar responsável pelo projeto, jamais para eximir o empreendedor da sua responsabilidade civil.

De acordo com Machado (2003, p. 343):

A licença ambiental não libera o empreendedor licenciado de seu dever de reparar o dano ambiental. Essa licença, se integralmente regular, retira o caráter de ilicitude administrativa do ato, mas não afasta a responsabilidade civil de reparar. A ausência de ilicitude administrativa irá impedir a própria Administração Pública de sancionar o prejuízo ambiental: mas nem por isso haverá irresponsabilidade civil.

Há de se destacar que, na eventualidade de haver mais de um empreendedor, ocorrerá entre eles o elo da solidariedade passiva, sendo que todos ou cada um por si poderá ser responsabilizado pela totalidade do evento danoso, sendo assegurado àquele que suportar a integralidade do dano a ação de regresso contra os outros co-responsáveis.

Tal situação se configura nitidamente em parques ou distritos industriais, em que os resíduos lançados por uma única indústria não são suscetíveis de individualmente causar prejuízo ao equilíbrio ambiental. No entanto, a liberação de efluentes da zona industrial na sua totalidade, devido à interação das diversas substâncias nocivas descartadas, deflagra, em função dos efeitos sinérgicos e cumulativos ao longo dos anos, graves danos ambientais. (CARVALHO, 2011, p. 20).

Complementando o autor que se constatando à aludida impossibilidade de determinação do agente causador do dano ambiental, instituiu-se o regime de solidariedade entre os degradadores, devendo quaisquer deles responder pela integralidade do dano, ainda que tenham causado apenas em parte. (CARVALHO, 2011, p. 20).

#### 4.3.4 Responsabilidade civil dos profissionais por danos ambientais

No que tange aos profissionais responsáveis pelo desenvolvimento dos estudos de impacto ambiental, estes, ao lado da Poder Público e do empreendedor, também se enquadram entre os sujeitos que possuem a obrigação de indenizar.

O estudo de impacto ambiental é um instrumento obrigatório exigido para a instalação de obra ou atividade com capacidade potencial ou efetiva de causar dano ao meio ambiente, que possui base legal no art. 225, IV da CF, regulado pelo art. 9º, III, da Lei 6.938/81 e pelas resoluções CONAMA nº 01/86, nº 09/07 e 01/88, sendo realizado por equipe multidisciplinar contratada e arcada pelo proponente do investimento.

A responsabilidade civil da equipe multidisciplinar encontra-se estabelecida no parágrafo único do art. 11 da Resolução CONAMA nº 237/97, que assim reza: “O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no *caput* deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais”.

Neste sentido também é o entendimento de Milaré (2013, p. 441) ao afirmar que:

[...], não há se cogitar de responsabilidade objetiva dos profissionais que, por falha humana ou técnica, tenham colaborado para o desencadeamento do evento danoso, mesmo porque isso implicaria em investigação de conduta culposa, circunstância que se não afeiçoa com o sistema de objetivação da responsabilidade, que rege a matéria ambiental. Fica ressalvado ao empreendedor, é claro, voltar-se regressivamente conta o causador do dano, alcançando, inclusive, o profissional que eventualmente tenha se excedido ou omitido no cumprimento da tarefa a ele cometida.

Desta forma, se analisada a previsão normativa acima mencionada com o art. 14, § 1º, da Lei. 6.938/81, que estabelece o regime da responsabilidade civil objetiva ou sem culpa, não importa investigar se os profissionais agiram com dolo ou culpa, vez que, pelas omissões e erros do estudo de impacto ambiental respondem civilmente, de forma objetiva o empreendedor ou proponente do projeto, restando a este tão somente o direito de regresso em face daquele.

#### 4.3.5 Responsabilidade civil do estado por danos ambientais

A responsabilidade civil Estatal por dano ao meio ambiente, não pode ser vista pela ótica da indivisibilidade, onde a resposta jurídica seja uma única para todas as situações, sendo necessário primeiramente se avaliar os fatos que originaram a obrigação, para somente após determinar e mensurar sua responsabilidade, sob pena de que, se assim não fosse, em muitas situações, nas palavras de Milaré (2001, p. 437), equivaleria à condenação da própria vítima da poluição, isto é, o povo, ao ressarcimento dos danos provocados pelas indústrias.

Desta forma, a responsabilidade civil do Estado deve ser dividida em, por dano provocado por seu próprio agente e dano provocado por terceiro, sendo que concernente ao primeiro caso não existe maiores discordâncias, vez que a responsabilidade estatal por danos gerados por seus agentes é objetiva, cabendo a este tão somente a ação regressiva em face do causador do evento danoso por ação ou omissão.

Maiores divergências decorrem da responsabilização estatal por degradação ambiental provocada por terceiro. Com relação a esta, discute-se a consideração de forma indistinta do Estado para atuar no pólo passivo da ação sob alegações de que é dever do Estado tutelar o meio ambiente.

Por conta da controvérsia da matéria entre célebres doutrinadores e operadores do direito, recomenda-se cautela e a não consideração da responsabilidade do Estado como sendo por si só objetiva, admitindo-se compulsoriamente a solidariedade e a responsabilidade estribada na teoria do risco integral.

Por apego a cautela se faz necessário uma análise mais criteriosa da responsabilidade estatal, frente as possibilidades de responsabilização do ente, a fim de atribuir a cada uma delas o tratamento apropriado, de modo a não socializar o dano ambiental e transferir à sociedade a obrigação de reparar o mesmo.

Para sustentar o acima esposado se considerará duas situações distintas onde haja a participação direta ou indireta do Estado.

1 - a responsabilidade solidária estatal por ação ou omissão de agente público, que não agindo, ou agindo em desconformidade com as determinações legais, contribui para o acontecimento do evento danoso.

Cita-se a título de exemplificação o caso do agente ambiental conhecedor da ocorrência de uma situação de degradação ambiental realizada por terceiros, não toma as providências a fim de interromper a mesma; ou ainda o órgão ambiental responsável que concede uma licença a uma empresa, sendo que o estudo de impacto ambiental assim não recomendava.

Em ambos os casos admite-se a possibilidade de responsabilização solidária estatal, haja vista, restar demonstrado à culpa grave dos agentes estatal, no primeiro, pela falta do Estado na obrigação constitucional de tutelar o meio ambiente; e no segundo, *exsurge* da ação imprudente, negligente ou imperita do agente estatal responsável, ao autorizar diversamente à previsão legal, empresa que não oferecia condições de funcionar sem causar danos ao meio ambiente.

2 - a responsabilidade solidária estatal mesmo quando tenha atuado rigorosamente dentro da legislação vigente, no entanto, mesmo assim, não tenha podido impedir o evento danoso.

Neste caso se analisa a possibilidade de se atribuir responsabilidade solidária e objetiva ao Estado, pelo fato deste ter liberado atividade que, embora exercida nos padrões estabelecidos pelo poder público, causa dano ambiental.

O posicionamento doutrinário neste sentido não é pacífico, aqueles que compactuam à responsabilidade civil fundada na teoria do risco integral, sustentam que o Estado deve participar no pólo passivo da ação, respondendo solidariamente com o empreendedor, pelos eventos danosos ocorridos ao meio ambiente por ocasião dos riscos, intrínsecos à própria atividade.

Dentre os que defendem a teoria acima citada encontra-se Machado (2003, p. 332), sustentando que:

A intervenção estatal no domínio ambiental visa preservar a saúde pública e ordenar as atividades produtoras. Não se pode esquecer que muitas vezes o Poder Público, ao baixar normas de emissão e elaborar padrões de qualidade, age em causa própria, pois ele, Poder Público, também exerce algumas atividades iguais às particulares (siderurgia, petroquímica [...]).

Concluindo que:

Para compelir, contudo, o Poder Público a ser prudente e cuidadoso no vigiar, orientar e ordenar a saúde ambiental nos casos em que haja prejuízo para as pessoas, para a propriedade ou para os recursos naturais mesmo com a observância dos padrões oficiais, o Poder Público deve responder solidariamente com o particular. (MACHADO, 2003, p. 333).

No que tange ao dano ambiental, o art. 3º, IV, da Lei 6.938/81 preceitua que o poluidor é a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Está contido na mesma Lei em seu art. 12, que as entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Da mesma forma, prevê o § 1º do art. 14 da Lei 6.938/81 que, 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.

Da interpretação dos artigos acima citados, surge a solidariedade na esfera do Direito Ambiental, pela qual a responsabilidade recairá sobre todos aqueles que direta ou indiretamente causaram um dano ambiental, desde que seja possível se estabelecer um nexos causal entre a conduta e o dano.

A fim de melhor exemplificar o acima comentado transcreve-se a decisão no REsp. 604.725/PR, Segunda Turma, de relatoria do Ministro Castro Meira, julgado em 20/06/2005, DJ 22/08/2004, Ação Civil Pública originária do município de Foz do Iguaçu/PR, que restou assim ementada pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ:

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

1. Ao compulsar os autos verifica-se que o Tribunal a quo não emitiu juízo de valor à luz do art. 267 IV do Código de Ritos, e o recorrente sequer aviou embargos de declaração com o fim de prequestioná-lo. Tal circunstância atrai a aplicação das Súmulas nº 282 e 356 do STF.

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

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

4. O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às

licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente.

5. Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei nº 6.938/81), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva).

6. Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalta-se, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no pólo passivo na demanda, conforme realizado pelo Ministério Público (litisconsórcio facultativo).

7. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

Portanto, a responsabilidade solidária se configurará, nos moldes do contido no art. 942, *caput*, do Código Civil, mesmo que não tenha havido prévio ajuste entre os poluidores, vez que, o referido artigo preceitua que a solidariedade pela reparação alcança todos, independente de terem agido conjuntamente.

Desse modo, tem-se que a responsabilidade civil ambiental submete-se a um regime próprio, caracterizada pela solidariedade, onde cada qual é obrigado pelo todo, sendo que o detentor do direito violado pode exigir o cumprimento da obrigação de todos devedores conjuntamente, de alguns, ou daquele que detiver a melhor condição financeira.

Contribuindo com o explanado, ensina Mirra (2002, p.203), que considerando a indivisibilidade do dano ambiental e a impossibilidade de se identificar exatamente a parcela atribuída a cada responsável, de modo a quantificar com precisão a responsabilidade pelo evento danoso, a recomposição do meio ambiente ao *status quo ante*, ou o ressarcimento pecuniário pode ser exigido indistintamente de um, de alguns ou de todos.

Como anteriormente afirmado, pela teoria do risco integral a responsabilidade ambiental é objetiva, nos moldes do art. 14, § 1º da Lei 6.938/81, integralmente recepcionado pela CF, não admitindo excludente de qualquer natureza, nem mesmo as de caso fortuito, força maior, atuação de terceiros e da própria vítima.

Em sentido oposto andam os defensores da teoria do risco criado, pela qual somente poderiam ser responsabilizadas objetivamente aquelas atividades que oferecessem periculosidade e que pudessem efetivamente ocasionar dano ao ambiente, comportando as não potencialmente ofensivas as excludentes de

responsabilidade.

Mirra (2004, p. 205) tece comentário importante sobre os efeitos negativos que podem advir da utilização indiscriminada da responsabilidade solidária estatal por dano de terceiro, sustentando que:

Acionar indiscriminadamente o Estado, em caráter solidário com o terceiro degradador, pela sua omissão em fiscalizar e impedir a ocorrência do dano ambiental, significaria, no final das contas, transferir à própria vítima da degradação – a sociedade – a responsabilidade pela reparação do prejuízo, com todos os ônus daí decorrentes, quando, na verdade, a regra deve ser a da individualização do verdadeiro e principal responsável, evitando-se, com isso, indesejável socialização dos encargos necessários à reparação de danos ambientais praticados por pessoas físicas ou jurídicas determinadas.

Furlan e Fracalossi (2010, p. 520), igualmente defendem a adoção da responsabilidade objetiva pelo risco administrativo, admitindo-se excludentes de caso fortuito e força maior ao afirmarem que:

Quando a norma diz que o Estado responde pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem, afirma, que o Estado jamais poderá ser responsabilizado quando o dano não decorrer da conduta de seus agentes no exercício de funções estatais ou em razão delas, o que equivale a dizer que não poderá haver responsabilização quando o dano advier de caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima, por exemplo. Se o dano ocorreu por motivo de força maior, obviamente não foi causado pelo Estado, razão pela qual não deve este ser responsabilizado.

Do acima arguido, há de se atentar ao fato de que se a solidariedade estatal for compreendida de forma extensiva, atribuindo-se ao Estado a obrigação oriunda de todo e qualquer empreendimento ou atividade com risco ambiental, sob o argumento de que cabe a ele o cumprimento do dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações, implicar-se-á em socializar o dano ambiental, transferindo à sociedade a obrigação de reparar dano ambiental causado por terceiro.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o discorrido, bem como ficou demonstrado ao longo deste trabalho, a responsabilidade civil no Direito Ambiental é definida como objetiva, baseada na teoria do risco integral.

A responsabilidade objetiva é a responsabilidade sem culpa, a essência desta se funda no dano e não na conduta do causador, se configurando por conta do caráter irreversível, difuso e transfronteiriço que em regra acompanham os danos ambientais dificultando a sua reparação integral.

Em que pese o fato de os danos ambientais serem normalmente praticados por grandes corporações, que usufruem diretamente dos benefícios econômico-financeiro decorrentes de suas atividades, influenciando direta e indiretamente na vida e na qualidade de vida das pessoas, tais empreendimentos não podem ser diretamente e aleatoriamente responsabilizados por todas as mazelas ambientais.

Até porque são estas corporações e empreendimentos, na sua grande maioria, extremamente importantes e necessários ao desenvolvimento e manutenção da sociedade, havendo de ser criadas regras claras em caso de eventual degradação/poluição por eles causadas ao meio ambiente.

No Brasil, a partir da promulgação da CF de 1988, passou a ter um terceiro nível de poder, representado pelos municípios, conforme menciona o art. 18 da Carta Maior, constituindo-se em uma República Federativa, formada pela União indissolúvel entre Estados, Municípios e Distrito Federal, havendo de se considerar para todos os efeitos legais como Estado todos os entes acima citados.

No que tange a responsabilidade do Estado, primeiramente, o Direito Civil veio a prever que para todo dano há uma reparação, com exceção das pessoas jurídicas de direito público (Estado), posteriormente esta reparação passou a ser obrigatória também para a pessoa jurídica de direito público, no entanto, não estava bem definida em quais situações tal reparação seria devida.

Com o progresso da doutrina e da jurisprudência, a CF de 1988 veio a sacramentar a responsabilidade civil objetiva do Estado, previsão esta contida no art. 37, § 5º, pelos atos de seus agentes que causem danos a terceiros.

A responsabilidade civil do Estado é aplicada no Direito Civil de forma objetiva, no entanto, entendimentos de que em determinadas situações o Estado é

exonerado do cumprimento da obrigação para com o particular.

O tema em questão, embora polêmico é de suma importância por compartilhar do cotidiano dos cidadãos, que experimentam os prejuízos materiais, morais e até estéticos pela atuação estatal, o que ficou evidenciado pelo desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial sobre a matéria.

Desta forma, a responsabilidade civil do Estado em regra, deve ser dividida em, por dano provocado por seu próprio agente e dano provocado por terceiro, sendo no que diz respeito ao primeiro caso não existe maiores discórdias, vez que a responsabilidade estatal por danos gerados por seus agentes é objetiva, cabendo ao Estado somente a ação regressiva contra o causador do dano por ação ou omissão.

Conflitos maiores surgem da responsabilização estatal por dano ambiental provocado por terceiro. Com relação a este, discute-se a consideração de forma indistinta do Estado para reparar os danos sob alegações de que é dever do Estado proteger o meio ambiente.

Defensores da teoria do risco criado, pela qual somente poderiam ser responsabilizadas objetivamente aquelas atividades que oferecessem periculosidade e que pudessem efetivamente ocasionar dano ao ambiente, comportando as não potencialmente ofensivas as excludentes de responsabilidade quais sejam: caso fortuito, força maior, atuação de terceiros e da própria vítima.

Do esposado, conclui-se que a responsabilidade civil ambiental do Estado não se encontra ainda pacificada quanto aos entendimentos doutrinário e jurisprudencial, havendo uma forte tendência para que seja considerada a responsabilidade objetiva baseada no risco integral, aquela que não permitem excludentes, merecendo, portanto, de maiores análises e discussões pela comunidade jurídica sobre a matéria.

No entanto, e finalmente, há de se ressaltar para o fato de que se a responsabilidade ambiental estatal for compreendida de forma extensiva, atribuindo-se ao Estado a obrigação oriunda de todo e qualquer empreendimento ou atividade com risco ambiental, sob o argumento de que cabe ao Estado o cumprimento do dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações, implicar-se-á em socializar o dano ambiental, transferindo à sociedade a obrigação de reparar dano ambiental causado por terceiro.

## REFERÊNCIAS

- ALONSO, P. S. G. **Pressupostos da responsabilidade civil objetiva**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- ANTUNES. P.B. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.
- BARBOSA, H. C. Meio ambiente, direito fundamental e da personalidade. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, n. 68, 2012.
- BECK, U. **Sociedade de risco**. 4. ed. São Paulo, 2010.
- BENJAMIN, A. H. V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo. v. 9, a. 3, jan./mar. 1998.
- BRASIL. **BBC Brasil**. Disponível em <<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111024>>. Acesso em: 16 set. 2013.
- BRASIL. **Constituição Federal da República**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BRASIL. Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985. Institui a Ação Civil Pública. 2 ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2012.
- BRASIL. Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Institui Sanções Penais e Administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. 2ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2012.
- BRASIL. Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Institui a Política Nacional do Meio Ambiente. 2ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2012.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração de Estocolmo**. Disponível em: <[www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc)>. Acesso em: 20 set. 2013.
- BRASIL. Resolução CONAMA no 01, de 17 de fevereiro de 1986. Institui os critérios bases e as diretrizes gerais para avaliação de impacto ambiental. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2012.
- BRASIL. Resolução CONAMA no 09, de 03 de dezembro de 1987. Institui sobre a questão de audiências Públicas os critérios bases e as diretrizes gerais para avaliação de impacto ambiental. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2012.
- BRASIL. Resolução CONAMA no 01, de 15 de junho de 1988. Institui o Cadastro Técnico Federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2012.
- BRASIL. Resolução CONAMA no 237, de 19 de dezembro de 1997. Institui a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, instituído pela

Política Nacional do Meio Ambiente. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2012.

BRASIL. **Senado Federal**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a\\_rio20/conferencia\\_das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano\\_estocolmo-rio-92-agenda\\_ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente\\_e-desenvolvimento.aspx](http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a_rio20/conferencia_das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano_estocolmo-rio-92-agenda_ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente_e-desenvolvimento.aspx)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp. 604.725/PR, Segunda Turma, de relatoria do Ministro Castro Meira, julgado em 20/06/2005, DJ 22/08/2004, Ação Civil Pública originária do município de Foz do Iguaçu/PR. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26867386/resp-604725-pr>> Acesso em: 13 de fev. 2014.

BRENA, A. N. **A chuva ácida e os seus efeitos sobre as florestas**. 2. ed. São Paulo, 2009.

CARVALHO, D. M. À procura de uma teoria de causalidade aplicável à responsabilidade civil ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais. v. 62, 2011.

CAVALIERI FILHO, S. **Programa de responsabilidade civil**. 5. ed. Revista Atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Challenges of Water Scarcity**. Disponível em: <<http://www.unepfi.org/publications/water>>. Acesso em: 17 nov. 2013.

CITOLIN, E.T. O ônus probatório nas lides ambientais. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, n. 69, 2013.

CRUZ, B. M. Responsabilidade civil pelo dano ecológico: alguns problemas. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 5, 1997.

ENGELMANN, W.; MACHADO, V. S. Do princípio da precaução à precaução como princípio. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 69, 2013.

FENSTERSEIFER, T. **Direitos fundamentais e proteção do Ambiente**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERRAZ, S. **Responsabilidade civil por dano ecológico**. São Paulo: Revista de Direito Público, 1979.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, G. J. P. **Curso de direito ambiental**. 5. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2012.

FURLAN, A.; FRACALOSSO, W. **Direito ambiental**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

LEITE, J. R. M. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo, extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Proteção ambiental e ação civil pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 611, 1996.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MILARÉ, É.; ROCHA, L.; TAVARES, F. Meio ambiente e os direitos da personalidade. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 37, 2005.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. 8. ed. rev. atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MIRRA, A. L. V. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. 1 ed. São Paulo: J. Oliveira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: J. Oliveira, 2004.

MUKAI, T. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

\_\_\_\_\_, T. **Direito ambiental sistematizado**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

NAÇÕES UNIDAS. **Relatório de Brundtland – Nosso Futuro Comum**. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 20 out. 2013.

PASQUALOTTO, A. **Responsabilidade civil por dano ambiental: considerações de ordem material e processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

PAULA, J. L. M.. **Direito processual ambiental**. 1. ed. Porto Alegre: S. Fabris, 2009.

PEREIRA, C. M. S. **Responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2. ed. 1990.

PORTUGAL. **Ordenações afonsinas**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, v. 5, 1999.

\_\_\_\_\_. **Ordenações filipinas**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, v. 3, 1999.

\_\_\_\_\_. **Ordenações manoelinas**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, vol. 5, 1999.

ONU- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<http://www.onu.org.br>>. Acesso em: 22 out. 2013.

SENDIM, J. S. C. **Responsabilidade civil por danos ecológicos**: da reparação do dano através da restauração natural. Coimbra: Coimbra, 1998.

SERRA, T. B. **Tutela inibitória coletiva do meio ambiente face ao risco ambiental**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 66, 2012.

SOARES, G. F. S. **Direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2001.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de direito ambiental**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.