



PUC

DEPARTAMENTO DE DIREITO

**RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO
ESTADO POR OMISSÃO: RESPONSABILIDADE
OBJETIVA E SOLIDÁRIA DE EXECUÇÃO
SUBSIDIÁRIA**

por

LUISA COSTA CUOZZO

ORIENTADORA: DANIELLE DE ANDRADE MOREIRA

2014.2

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22453-900

RIO DE JANEIRO – BRASIL

RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO POR OMISSÃO: RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA

por

LUISA COSTA CUOZZO

Monografia apresentada
ao Departamento de
Direito da Pontifícia
Universidade Católica
do Rio de Janeiro (PUC-
Rio) para a obtenção do
Título de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Danielle de
Andrade Moreira

2014.2

*When the last tree is cut, the last fish is caught,
and the last river is polluted; when to breathe
the air is sickening, you will realize, too late,
that wealth is not in bank accounts and that
you can't eat money.*

Alanis Obomsawin

Agradecimentos

Aos meus pais, Maria Eliane e Jose Antonio, e ao meu irmão, Renan, que estão sempre ao meu lado me incentivando e me apoiando em todas as etapas da minha vida.

Aos amigos que me acompanham desde a infância, mas também aos que conquistei nos últimos cinco anos e fizeram parte do meu dia a dia.

Ao meu namorado, Marlon Guimarães, por ser também meu melhor amigo.

À querida professora, Danielle de A. Moreira, por toda atenção e ensinamentos.

À PUC-Rio por todos os momentos vividos e experiências adquiridas nesses cinco anos de faculdade.

Resumo

O presente trabalho buscou ressaltar a importância da responsabilidade civil para a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, diante da qualidade de direito fundamental a ele atribuída e das peculiaridades do dano ambiental, que fazem com que a responsabilidade civil, em matéria ambiental, se distancie do modelo convencional, a fim de providenciar a efetiva proteção ao bem jurídico em questão. A responsabilidade civil por omissão do Estado ganhou destaque, tendo sido expostas as polêmicas em torno desse tema. Neste ponto, demonstrou-se o grave problema da mitigação do princípio do poluidor-pagador, que resulta da responsabilidade solidária do Estado omissor (poluidor indireto) com o poluidor direto, quando aquele é condenado a arcar com o ônus da poluição na “linha da frente”. Por fim, foi estudada uma solução, encontrada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que pretendeu resolver o referido problema, interpretando as normas ambientais em conformidade com a equação do poluidor-pagador, que constitui um princípio norteador do Direito Ambiental.

Palavras-chave:

Meio Ambiente. Dano ambiental. Responsabilidade civil ambiental do Estado por omissão. Execução subsidiária. Princípio do poluidor-pagador.

Sumário

| | |
|---|---------------|
| Introdução | 6 |
| 1. Peculiaridades do Dano Ambiental | 9 |
| 2. Responsabilidade Civil Ambiental | 16 |
| 2.1. Natureza da Responsabilidade Civil Ambiental | 17 |
| 2.1.1. Responsabilidade Objetiva e Ilimitada | 17 |
| 2.1.2. Responsabilidade Solidária | 22 |
| 2.2. Princípio do Poluidor Pagador | 24 |
| 2.3. Responsabilidade Civil Ambiental do Estado por Omissão | 31 |
| 2.3.1. Dever-poder de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado | 40 |
| 2.3.2. Solidariedade passiva e co-responsabilidade ambiental do Estado por omissão | 45 |
| 2.3.3. Responsabilidade solidária entre os entes da federação | 49 |
| 3. Críticas à Responsabilidade Civil Solidária do Estado por omissão em matéria ambiental | 52 |
| 3.1. A mitigação do princípio do poluidor-pagador..... | 52 |
| 3.2. Uma Possível Solução: A Responsabilidade Civil Ambiental do Estado de Natureza Solidária e de Execução Subsidiária..... | 56 |
| Conclusão | 67 |
| Referências Bibliográficas:..... | 70 |

Introdução

O Direito Ambiental está em constante transformação. Desde o advento da crise ambiental, a qual ganhou destaque ao final do século XX, presenciamos grandes mudanças, não apenas no que diz respeito à relevante evolução do microssistema de Direito Ambiental no Brasil, mas em todo o mundo, sendo esta, cada vez mais, uma tendência mundial, visto que a devastação ambiental não mede fronteiras físicas, políticas ou econômicas.

Todavia, esse grande avanço que vem ocorrendo dá margem a muita divergência e discussão quanto à aplicação e abrangência de conceitos, princípios, institutos e deveres impostos pelas normas jurídicas; o que é mesmo de se esperar de um direito tão recente, mas, ainda assim, enraizado e autônomo.

Tendo em vista esta realidade, o presente trabalho pretende analisar a abrangência e as consequências da responsabilidade civil do Estado por dano ambiental, com enfoque na responsabilidade civil por omissão e, ainda, estudar as possíveis soluções aos empecilhos concernentes à reparabilidade do dano ambiental.

A responsabilidade civil do Estado, desde os primórdios de sua edificação, gera discussões, isto é, desde que ultrapassamos o Estado oitocentista, absolutista, quando vigorava a Teoria da Irresponsabilidade, segundo a qual o Estado não precisava observar as regras que ele próprio criava, nos moldes da célebre frase "*the king can do no wrong*".

Tivemos que transcender Estados autoritários e patrimonialistas, até, finalmente, alcançarmos o Estado democrático de Direito, em que, mais do que nunca, são exigidas do Poder Público atitudes positivas em prol da sociedade, de modo que o mesmo já não pode mais se eximir de responder pelos danos que provoca a particulares e à coletividade.

Diante desse contexto, a responsabilidade civil do Estado ganha novos contornos, com mais força que antes. Por outro lado, também aparecem

maiores controvérsias, principalmente no que diz respeito à responsabilidade por omissão do Estado decorrente de dano ambiental, já que, em razão das características peculiares deste dano, as quais serão abordadas no decorrer dos capítulos, é exigida uma resposta mais célere e eficiente dos entes de direito público.

Assim, o trabalho pretende analisar as balizas e possibilidades da responsabilidade civil decorrente de omissão do Estado em matéria de dano ambiental, além de buscar as soluções mais adequadas para as discussões emergentes em torno deste instituto, com base em teorias concebidas pela doutrina e decisões que enfrentam o tema na mais atual jurisprudência.

O maior desafio diz respeito à opção do nosso direito pela natureza objetiva e solidária da responsabilidade por dano ambiental, ainda que por omissão, premissa esta fixada pela Política Nacional do Meio Ambiente e recepcionada pela Constituição da República.

Essa opção, porém, gera ainda mais debates no que tange ao efeito indesejado de tornar o Estado um segurador universal, isto é, torná-lo responsável por todo e qualquer dano ambiental, enquanto o poluidor direto tenta esquivar-se da reparação, inviabilizando, desta forma, o processo de internalização das externalidades ambientais negativas e mitigando o princípio do poluidor-pagador. Nesse sentido, será necessário refletir sobre a abrangência e limites desse princípio e sobre a forma de execução da responsabilidade ambiental, a fim de não onerar duplamente a sociedade, enquanto o poluidor direto é quem deve arcar com o prejuízo causado.

Em razão disso, é função do intérprete aplicar as normas inseridas no avançado microssistema de direito ambiental brasileiro da maneira mais justa e eficiente, tendo em vista que as normas ambientais, com destaque às inseridas na Constituição da República, são bastante amplas, evidenciando, por conseguinte, a intenção do legislador de conceder larga proteção ao bem jurídico meio ambiente, na sua acepção de macrobem. É importante, porém, perceber que essa amplitude deve ser usada sabiamente, a fim de atingir os fins consignados nos princípios de direito ambiental, na própria

constituição e na Política Nacional do Meio Ambiente, não sendo este um campo de ampla discricionariedade, já que existem limites e deveres bem definidos em nosso direito, inclusive por nossa Carta Magna, os quais direcionam a atividade do Poder Público.

Portanto, é fundamental, assim como é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que tanto o executivo quanto o legislativo e o judiciário, apliquem da melhor forma possível os institutos jurídicos assegurados legal e constitucionalmente, como o instituto da responsabilidade civil, pois, não existe de fato uma margem tão confortável para o intérprete do direito agir, uma vez que o objetivo não é restringir conceitos, mas sim adequá-los à realidade do dano ambiental, a fim de tutelar não apenas no âmbito teórico, mas também na prática esse bem da vida, de valor imensurável e essencial a nossa dignidade que é o meio ambiente ecologicamente equilibrado, concebido, merecidamente, pelo art. 225 da Constituição, como direito fundamental, difuso e indivisível.

1. Peculiaridades do Dano Ambiental

O meio ambiente ganhou muito prestígio nas últimas décadas, não apenas no Brasil, mas no mundo todo, desde que sua degradação passou a ameaçar de maneira mais intensa e visível o bem-estar e a qualidade de vida humana¹, como consequência inevitável dos impactos provocados pela Revolução Industrial.

Nesse sentido, pontua Édis Milaré:

A temática ambiental aparece hoje como um dos assuntos que mais empolga (ou apavora?) o habitante da ‘aldeia global’ nesta virada de milênio, na exata medida em que se torna mais evidente que o crescimento econômico e até a simples sobrevivência da espécie humana não podem ser pensados sem o saneamento do Planeta e sem a administração inteligente dos recursos naturais.²

Esta realidade reflete, claramente, em nosso direito, com destaque para a Constituição da República de 1988, a qual inseriu o capítulo “do meio ambiente” em seu texto, proporcionando a este bem jurídico proteção e status constitucional, tamanha a sua importância.

Apesar de ser a responsabilidade civil ambiental o foco do presente trabalho, faz-se necessário, inicialmente, apresentar as razões que tornaram esse instituto tão singular. Para tanto, um capítulo deste trabalho dedicado às peculiaridades do dano ambiental é de primordial importância, visto que são exatamente essas peculiaridades que justificam a reparação nos moldes delimitados pelo microsistema de direito ambiental.

Todavia, antes de traçar cada uma dessas características extraordinárias, cabe definir e examinar o conceito, empregado por nosso direito, do bem jurídico em questão.

Nos termos do art. 3º da Lei 6.938/81, o meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

¹ SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 6ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007. p. 29.

² MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 7ª edição. São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 2011. p. 1031.

Pode-se aferir, a partir desse conceito, que o meio ambiente é essencialmente imaterial, incorpóreo, de modo que não se confunde com os elementos que o integram, como o solo, a água, as florestas e assim em diante ³.

Entretanto, há quem entenda, como Darlan Rodrigues Bittencourt e Ricardo Kochinski Marcondes, que a definição construída pela Lei 6.938/81 não foi tão abrangente quanto deveria. De acordo com os autores, a lei negligenciou os aspectos sociais e econômicos relativos ao meio ambiente. Como resultado, criticam os mesmos: “Se limitássemos a visão do meio ambiente à interação meramente física, química e biológica, estaríamos desprezando o homem como ser social (...)”⁴.

Feita esta ressalva, cabe atentar para o art. 225 da Constituição da República, o qual assegura a todos o:

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.

Por conseguinte, pode-se dizer que a danosidade ambiental afeta um bem jurídico fundamental, imaterial, indivisível, difuso, pois que inerente a toda a coletividade, essencial à vida das presentes e futuras gerações e, logo, indispensável à consecução da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III da CRFB/88).

Esses caracteres, por sua vez, elevam a responsabilidade por danos ambientais à esfera pública⁵, por se tratar de um “bem de uso comum do povo”. Isso implica garantias, ao meio ambiente, próprias de bens públicos, como imprescritibilidade, impenhorabilidade, indisponibilidade e impossibilidade de afetação diversa ⁶.

³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente. 2ª edição. São Paulo: Juarez de Oliveira 2004. p. 40.

⁴ MARCONDES, Ricardo Kochinski. BITTENCOURT, Darlan Rodrigues. Lineamentos da responsabilidade civil Ambiental. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1997, p. 70.

⁵ Ibid. p. 81.

⁶ Ibid. p.72.

Assim, o meio ambiente imaterial, definido pela art. 3º, da Lei 6.938/81, concerne a toda a coletividade, conforme constatamos pelo art. 225, *caput*, da Constituição da República, sendo, como já dito, um direito difuso, isto é, que não se trata de uma soma de interesses individuais, mas sim de um direito que pertence a todas as pessoas, simultaneamente. Como consequência lógica, este direito é indivisível, sendo insuscetível de apropriação por particulares ou pelo Estado⁷, cabendo a este apenas o papel de administrador⁸.

À vista disso, o meio ambiente também é indisponível, de modo que sua degradação comina em consequências tanto na esfera civil, quanto nas esferas administrativa e penal (art. 225, parágrafo 3º, da CRFB/88). Até mesmo os proprietários de determinados elementos corpóreos que integram o meio ambiente não tem total liberdade para dispor dos mesmos, como ocorria há pouco tempo atrás. Hoje, há a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente como fundamentos da ordem econômica (art. 170, III e IV da CRFB/88), o que mostra que não foi apenas o meio ambiente que se constitucionalizou, a Constituição também sofreu uma ecologização em todo o seu texto.

Herman Benjamin discorre sobre o assunto da seguinte forma:

A ecologização da Constituição, portanto, teve o intuito de, a um só tempo, instituir um regime de exploração limitada e condicionada (= sustentável) da propriedade e agregar à função social da propriedade, tanto urbana como rural, um forte e explícito componente ambiental. Os arts. 170, VI, e 186, II, da Constituição brasileira, inserem-se nessa linha de pensamento de alteração radical do paradigma clássico da exploração econômica dos chamados bens ambientais. Com novo perfil, o regime da propriedade passa do direito pleno de explorar, respeitado o direito dos vizinhos, para o direito de explorar, só e quando respeitados a saúde humana e os processos e funções ecológicos essenciais.⁹

Observa-se, ainda, que o art. 225 gera tanto um direito quanto um dever a todos, ou seja, o dever de proteger o meio ambiente ecologicamente

⁷ Ibid., p.66.

⁸ Ibid. p. 40.

⁹ BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes, e LEITE, José Rubens Morato (orgs). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 57 – 130. Disponível em <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31149>>. Acesso em: 05/07/2014. p. 19.

equilibrado para as presentes e futuras gerações não compete apenas ao Poder Público, mas também à sociedade.

Portanto, como podemos perceber, qualquer dano que afete esse bem jurídico de excepcional importância é inaceitável e trará muitos prejuízos.

Como se isso não fosse o bastante, o dano ambiental ainda é de difícil reparação, em consequência de suas características próprias, que serão consideradas a seguir, de modo que, muitas vezes, o resultado danoso é irremediável e, quando remediável, sua reparação é muito custosa e demorada¹⁰.

Finalmente, é possível apontar, ao menos, quatro características que diferenciam o dano ambiental do dano tradicionalmente tutelado pelo direito civil. São elas: a) a dificuldade de se aferir a extensão e o tempo do dano, devido ao seu caráter fluido; b) a complexidade do nexo de causalidade entre o dano e sua origem; c) a difícil identificação dos responsáveis; e d) a pulverização de vítimas¹¹.

Quanto à extensão do dano, nota-se uma grande diferença quando está em jogo um dano individual e quando o dano em questão é ambiental, visto que, quando se trata de degradação do meio ambiente, aumenta-se imensamente a proporção do problema, devido à ampla área espacial que o dano pode alcançar, fazendo com que uma única ação poluidora acarrete múltiplas consequências¹². Nesse sentido, uma lesão ao meio ambiente pode afetar todo um ecossistema, ou até grandes regiões do planeta¹³, uma vez que esse dano não respeita fronteiras, dificultando o seu dimensionamento e a sua reparação.

¹⁰ MARCONDES, Ricardo Kochinski. BITTENCOURT, Darlan Rodrigues, op. cit., p.54.

¹¹ ANDRADE, Danielle Moreira de. *Responsabilidade Civil por Danos Ambientais no Direito Brasileiro*. In AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (coord.). Curso de Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012. p. 253

¹² BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. O Princípio Poluidor-Pagador e a Reparação do Dano Ambiental. In BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 229

¹³ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano no Direito Brasileiro*. 2ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. p. 121.

Além disso, os efeitos negativos de certa atividade podem surgir apenas em um momento futuro, tendo como causa um impacto provocado tempos antes, o que nos leva a outro problema: o tempo do dano.

A transtemporalidade e a imprevisibilidade não são incomuns quando se trata de dano ambiental. De acordo com Délton Winter de Carvalho, a própria Constituição reconhece essas características em seu art. 225, cujos termos confirmam a existência de danos ambientais futuros ao prever tanto as presentes quanto as futuras gerações como titulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹⁴.

Outra característica peculiar que pode ser imputada ao dano ambiental diz respeito à complexidade do nexo causal.

Primeiramente, observa-se que os danos futuros dificultam a determinação dos fatores que lhes deram origem, já que quanto maior o lapso temporal entre o dano e sua causa, mais difícil será imputar, com certeza, a responsabilidade a um agente específico.

Em segundo lugar, a causa do dano pode ter decorrido de diversos agentes em conjunto. Os danos ambientais são, frequentemente, nas palavras de José Rubens Morato Leite e Delton Winter de Carvalho, “produtos de várias causas concorrentes, simultaneamente sucessivas, não se apresentando linearmente”.¹⁵ Desta maneira, a identificação dos sujeitos responsáveis encontra muitos entraves. Além disso, acrescentam os autores, a incerteza científica, muito comum nos dias atuais, é outro obstáculo à prova do nexo causal para a imputação da responsabilidade objetiva.

É notório, portanto, que a determinação do nexo de causalidade pode ser uma tarefa árdua, como sintetiza Édís Milaré:

os fatos da poluição, por sua complexidade, permanecem muitas vezes camuflados não só pelo anonimato, como também pela multiplicidade de causas, das fontes e de comportamentos, seja por sua tardia consumação, seja pelas dificuldades

¹⁴ CARVALHO, Délton Winter de. Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 45, 2007. p. 189.

¹⁵ LEITE, Morato Rubens José. CARVALHO, Délton Winter de. O nexo de causalidade na responsabilidade civil por danos ambientais, in *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 12, n.º 47, jul./set. 2007. P. 78.

técnicas e financeiras de sua aferição, seja, enfim, pela longa distância entre fonte emissora e o resultado lesivo, além de tantos outros fatores¹⁶.

Da mesma forma que pode ser complexo determinar os responsáveis pela ocorrência do dano, também é difícil identificar as vítimas do mesmo, pois, como vimos, a Constituição da República trata o meio ambiente ecologicamente equilibrado como “bem de uso comum do povo”, de modo que, em razão desse tratamento atribuído por nosso direito, o dano a esse bem jurídico acaba por afetar a coletividade como um todo, o que, de fato, difere bastante dos corriqueiros danos individuais tutelados pelo direito civil¹⁷.

Contudo, é importante assinalar a existência do dano ambiental individual, o qual se contrapõe ao dano ambiental difuso (mas não o exclui). Como nos ensina Délton Winter, os danos ambientais difusos

dizem respeito aos sinistros causados ao meio ambiente *lato sensu*, repercutindo em interesses difusos, pois lesam diretamente uma coletividade indeterminada ou indeterminável de titulares¹⁸.

Já o dano ambiental individual, também chamado de dano ambiental por ricochete ou reflexo, é, nas palavras de Édis Milaré,

a modalidade de dano ambiental que, ao afetar desfavoravelmente a qualidade do meio, repercute de forma reflexa sobre a esfera de interesses patrimoniais ou extrapatrimoniais de outrem¹⁹.

Dessa forma, a vítima afetada individualmente pode sim buscar a reparação por meio de uma ação individual, todavia, isto não obsta o ajuizamento de uma ação coletiva, pois, de qualquer jeito, houve prejuízo à coletividade, uma vez que o direito ao meio ambiente *in abstracto* foi prejudicado, sendo este, não custa repetir, difuso e indivisível.

Isto posto, fica claramente demonstrado que o dano ambiental, definido por Bittencourt e Marcondes “pela intolerabilidade de um fato que expõe a perigo o ecossistema biossocioeconômico e a boa qualidade de vida

¹⁶ MILARÉ, op. cit. p. 1255.

¹⁷ Ibid. p. 1123.

¹⁸ CARVALHO, op. cit. p.

¹⁹ MILARÉ, op. cit., p. 122.

de um determinado local”²⁰, não é um dano qualquer, tão pouco é um dano fácil de ser reparado. Por essa razão, é essencial que se busque sempre evitá-lo, e o direito apresenta muitos instrumentos que viabilizam essa prevenção, dentre eles a própria responsabilidade civil, como resposta jurídica ao dano, visando repará-lo, mas, também, inibir a sua ocorrência.

Ainda que o ideal seja utilizar a reparação como última *ratio*, privilegiando a prevenção do dano, ela é um instrumento indispensável na proteção do meio ambiente, sem o qual tal tutela jamais seria exequível ²¹.

Tendo isso em vista, a seguir será analisado o instituto da responsabilidade civil diante das peculiaridades concernentes ao dano ambiental na tutela do meio ambiente.

²⁰ MARCONDES, Ricardo Kochinski. BITTENCOURT, Darlan Rodrigues, op. cit., p.85.

²¹ STEIGLEDER, op. cit. p. 170.

2. Responsabilidade Civil Ambiental

Como visto, o dano ambiental é um dos grandes desafios enfrentados na atualidade, sendo uma das marcas do século XX. Apesar do direito ambiental não ser cria desse século, foi nele que se aperfeiçoou e se tornou realmente relevante, como se o mundo acordasse, de repente, para a gravidade dos impactos ambientais lançados pela Revolução Industrial.

É possível contemplar esse contexto como uma situação de crise ambiental, a qual foi responsável por impulsionar o direito, paulatinamente, a ampliar seu interesse pelo meio ambiente ²².

Com isso, o direito ambiental se fortaleceu e, com ele, mecanismos de tutela ambiental, dentre os quais, ganha destaque a responsabilidade civil, como promissor instrumento de proteção do meio ambiente. Nesse sentido, observa Benjamin:

(...) o (re)aparecimento da responsabilidade civil, como ingerência jurídica de certo modo atrasada no movimento de proteção ambiental. Antes tarde do que nunca, dir-se-ia. Hoje, é possível afirmar-se, como percebeu Barreira Custódio, que temos na responsabilidade civil pelo dano ambiental um “tema jurídico progressivamente atual e sempre oportuno”²³.

Todavia, o instituto da responsabilidade civil precisou ser lapidado pelo direito ambiental, com o propósito de possibilitar a tutela eficaz do meio ambiente, diante de todas as singularidades relativas ao dano ilustradas no capítulo anterior, de modo que a responsabilidade civil ambiental sofre desvios do modelo convencional.

De fato, a tarefa de defender um bem jurídico de demasiada importância, essencial à vida e à dignidade humana, não é fácil, ante as constantes ameaças que o cercam. Por isso mesmo, a responsabilidade civil teve que ser alterada para se adequar a esse contexto.

Tendo em vista essa realidade, cabe consignar que a responsabilidade civil pelo dano ambiental possui uma função social, não tradicionalmente

²² BENJAMIN, Antonio Herman. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, 1988. p.7.

²³ *Ibid.*, p.7.

atribuída a este instituto. Seu significado perante a ordem ambiental brasileira é bem mais amplo, tendo a finalidade de zelar pela qualidade de vida decorrente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado²⁴.

Nesse sentido, para dar efetividade à função especial de garantir a prevenção e reparação dos bens ecológicos tutelados, a responsabilização deve ser, necessariamente, objetiva, solidária e ilimitada. Do contrário, a responsabilidade civil ordinária não daria conta de proteger esse bem da vida, pertencente a toda a coletividade, inclusive não nascida, uma vez que a formulação tradicional desse instituto, ora analisado, possui graves deficiências quando transportada para a esfera ambiental, sendo insuficiente para a proteção do meio ambiente. Nessa linha, salienta Herman Benjamin:

Em síntese, temos que a valorização da responsabilidade civil no universo da proteção do meio ambiente não se dá pela transposição automática e integral de sua formulação passada, mas pela constituição, sobre bases convencionais, de um modelo jurídico profundamente repensado, com características bastante peculiares e cujo traçado mais preciso só recentemente passou a ser desenhado²⁵.

2.1. Natureza da Responsabilidade Civil Ambiental

2.1.1. Responsabilidade Objetiva e Ilimitada

Não é à toa que o art. 14, §1º, da Lei 6.938/81 determina que “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”. Este artigo fundamenta a responsabilidade civil ambiental objetiva, a qual foi recepcionada pela Constituição de 1988, em seu art. 225, parágrafos 2º e 3º, com o reconhecimento da importância do direito em evidência.

É compreensível a preocupação do constituinte em deixar claro que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, posto que a aferição da

²⁴ STEIGLEDER, op. cit., p. 155.

²⁵ BENJAMIN, op. cit., p. 4.

culpa não é necessária para o direito ambiental; o que realmente interessa é a ocorrência dos prejuízos ao bem jurídico tutelado.

Por isso, a reparação civil por dano ao meio ambiente nem sempre se origina de atos ilícitos²⁶, muitas vezes, ela decorre de atos que não são dolosos ou culposos (imprudência, negligência e imperícia), mas que, em razão do perfil constitucional do bem jurídico tutelado, isto é, bem unitário, direito fundamental de natureza difusa, o dano precisa ser reparado e, logo, alguém deve ser responsabilizado, no caso, o poluidor, nos moldes do aclamado princípio do poluidor-pagador, albergado pelo art. 225, parágrafo 3º, da CRFB/88, que será abordado mais adiante.

Como bem expõe Annelise Monteiro Steigleder, “a atuação da responsabilidade diz respeito ao dano propriamente dito, com pouca ou nenhuma atenção para a atividade que o gerou (...)”²⁷.

Houve, então, um avanço da lei no sentido de vencer o sistema clássico da responsabilidade subjetiva, o qual não é capaz de atender às necessidades emergentes da coletividade em relação aos danos ambientais²⁸.

Com efeito, a prova da ação ou omissão do agente, do dano e do nexo de causalidade, isto é, o liame causal entre o dano e a atividade poluidora, é suficiente para constituir o dever de reparação por parte do poluidor. Isto implica o reconhecimento de que o degradador tem o dever de reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, independentemente da caracterização de ato ilícito ou da existência da culpa ou dolo.

Se o direito deixasse para compelir o poluidor a reparar o dano apenas na medida de sua culpa ou dolo, como se sucede no modelo convencional da responsabilidade civil, muitos danos ambientais permaneceriam intactos e apenas se agravariam com o decorrer do tempo. Portanto, mesmo as atividades que observam padrões de qualidade ambiental ou que funcionam

²⁶ STEIGLEDER, op. cit. p.179.

²⁷ Ibid., p. 179.

²⁸ NERY JUNIOR, Nelson, Rosa Maria B. B. de Andrade. O Ministério Público e a responsabilidade civil por dano ambiental, in *Revista Justitia*, v. 161, São Paulo, Procuradoria Geral da Justiça e Associação Paulista do Ministério Público, 1993. p.62.

sob o apoio de autorizações administrativas, como o licenciamento, estão sujeitas a causar prejuízos ambientais que demandam responsabilização²⁹.

Além disso, a teoria do risco integral é a adotada pelo microsistema de direito ambiental brasileiro. Como nos ensina Cavalieri Filho, para essa teoria, todo aquele “que exerce atividade perigosa deve-lhe assumir os riscos e reparar o dano dela decorrente”³⁰.

Ocorre que nós vivemos na chamada “sociedade de risco”, isto é, na sociedade pós-industrial, em que, nas palavras de Délton Winter de Carvalho,

o potencial destrutivo da tecnologia (...), seu imediato e massificado consumo e a magnitude dos danos e riscos desta era, demonstram uma necessidade de consideração prioritária dos riscos pelo Direito (...) ³¹.

Assim, a responsabilidade pelo dano ambiental tem como pressuposto a existência de uma atividade que implique riscos, de modo que se impõe ao empreendedor a obrigação de prevenir e internalizar tais riscos no processo produtivo e de reparar os eventuais danos causados³².

Como consequência da teoria do risco integral, inexistem excludentes de responsabilidade. Uma vez que a existência da atividade é considerada condição para o evento danoso, a teoria do risco integral não concebe qualquer excludente, seja caso fortuito, força maior ou fato exclusivo de terceiro. Isso se deve, também, à qualidade de direito fundamental de titularidade difusa do bem jurídico tutelado, que não deve ficar desprotegido em qualquer hipótese³³, diante das consequências catastróficas decorrentes do dano ambiental, que, como vimos, não podem ser ignoradas³⁴.

Para ilustrar esta teoria, Bittencourt e Marcondes apresentam o exemplo de um proprietário de terra que exerce atividade econômica

²⁹ STEIGLEDER, op. cit., p. 179.

³⁰ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 197.

³¹ CARVALHO, op. cit., p.168.

³² STEIGLEDER, op. cit., p.171.

³³ MOREIRA, Danielle de Andrade. op. cit. p.10.

³⁴ STEIGLEDER, op. cit., p. 181.

criadora de risco ambiental. No caso de haver destruição da floresta de sua propriedade, por força maior ou algum fato exclusivo de terceiro, o referido proprietário da terra não se eximirá do dever de reparar e/ou indenizar o dano causado³⁵.

Resumindo, Nelson Nery Junior apresenta as principais consequências da responsabilidade objetiva, ora analisada:

- a) a prescindibilidade da culpa e dolo para que haja o dever de reparar o dano;
- b) a irrelevância da ilicitude da conduta do causador do dano para que haja o dever de indenizar;
- c) a inaplicação, em seu sistema, das causas de exclusão da responsabilidade civil”³⁶.

Cabe ainda ressaltar o posicionamento de Délton Winter, o qual sustenta que não há necessidade de se concretizar o dano para que este adquira relevância jurídica ou para fins de atribuição de responsabilidade civil, uma vez que, diferentemente da sociedade industrial, onde os riscos são concretos, os riscos inerentes à sociedade pós-industrial são caracterizados por sua imprevisibilidade e invisibilidade³⁷.

Assim, devido a essa estrutura social que põe em risco interesses alheios³⁸ e à complexidade do dano ambiental, cujos efeitos negativos podem se manifestar muito depois de sua causa, faz-se necessária uma reparação mais abrangente, em que, uma vez identificada a possível existência do dano, mesmo que futuro, e, logo, ainda não consumado, já podem ser adotadas medidas que busquem preveni-lo, podendo haver a responsabilização (objetiva) enquanto o dano é apenas potencial, buscando-se, desta forma, evitá-lo.

Quanto ao nexo de causalidade, vimos que é suficiente, para a responsabilidade objetiva, que se demonstre o liame entre a atividade e o dano. Do ponto de vista da teoria do risco integral, como expõe Steigleder,

³⁵ MARCONDES, Ricardo Kochinski. BITTENCOURT, Darlan Rodrigues, op. cit., p.84.

³⁶ NERY, op. cit., p. 52.

³⁷ CARVALHO, op. cit., p.191.

³⁸ STEIGLEDER, op. cit., p.158.

basta que o dano esteja vinculado a uma atividade geradora de risco, para que eventual poluidor seja responsabilizado³⁹.

Todavia, pontua a autora a existência de outras teorias, demonstrando que a adoção da teoria do risco integral não é unânime na doutrina, inclusive, não é considerada a mais correta por esta doutrinadora.

Destarte, cabe mencionar a teoria do risco criado, que se contrapõe à teoria do risco integral por admitir as excludentes de responsabilidade civil. Consequentemente, para essa teoria, existe a possibilidade de rompimento do nexo de causalidade na hipótese de haver alguma dessas excludentes (caso fortuito, força maior e fato exclusivo de terceiro)⁴⁰.

Contudo, é evidente que tal teoria é falha, dado que, em certas situações, ignora o dano ambiental, deixando-o desamparado, sem qualquer reparação, fazendo com que a coletividade tenha que suportar as consequências devastadoras desse prejuízo à sua qualidade de vida.⁴¹

Nessa linha, já dizia Sergio Ferraz, em 1979, que o nexo de causalidade deve ser atenuado em prol da reparação do dano ambiental, bastando que a atividade seja potencialmente poluidora para que “se produza a presunção de responsabilidade, reservando, portanto, para o eventual acionado o ônus de procurar excluir sua imputação”⁴².

No mesmo sentido, Bittencour e Marcondes concluem que

o nexo causal verifica-se objetivamente e de forma atenuada, basta a existência da lesão e do risco preexistente de criá-la. O risco deve ser considerado condição da existência do dano, ainda que não possa demonstrar que foi sua causa direta. Assim, na prática, invertida está o ônus da prova⁴³.

Com isso, a defesa do poluidor se limita à negação da atividade poluidora ou do dano⁴⁴.

³⁹ Ibid. p. 181.

⁴⁰ STEIGLEDER, op. cit., p. 181.

⁴¹ MOREIRA, Danielle de Andrade. op. cit. p.12.

⁴² FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil pelo dano ecológico. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 49/90, 1979. p. 39.

⁴³ MARCONDES, Ricardo Kochinski. BITTENCOURT, Darlan Rodrigues, op. cit., p.87.

⁴⁴ NERY, op. cit., p. 63.

Não é demais reforçar que, tendo em vista a extrema importância da natureza jurídica atribuída pelo art. 225 da Constituição da República ao meio ambiente, direito fundamental, de titularidade difusa, essencial à consecução da dignidade humana, o dano não pode ficar sem reparação, devendo esta ser ilimitada, sob pena de diminuição permanente da qualidade ambiental.

Em consonância com este entendimento, o legislador constituinte não limitou a obrigação de reparar o dano (art. 225, §3º, da CRFB/88), de modo que é feita, pela doutrina, uma interpretação extensiva da norma, cominando na teoria da reparação integral, segundo a qual qualquer degradação causada ao meio ambiente deve ser integralmente reparada ⁴⁵.

2.1.2. Responsabilidade Solidária

Quanto à solidariedade passiva, ordena o art. 942 do Código Civil que os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

O responsável pela ofensa ou violação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser qualificado como poluidor. Assim, esclarece o art. 3º, IV, da Lei 6938/81, que se entende por “poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. Disso infere-se, em conformidade com o princípio do poluidor-pagador, que todos que deram causa ao dano, direta ou indiretamente, devem responder pelo mesmo de forma integral.

No capítulo anterior, vimos que é comum que o dano ambiental emane da convergência de diversos fatores, que, por sua vez, foram provocados por uma multiplicidade de agentes. Assim, a medida da responsabilidade que cabe a cada um dos agentes inseridos no liame obrigacional pode suscitar controvérsias.

⁴⁵ MILARÉ, op. cit., p.1252.

Silvio Rodrigues demonstra que a regra geral da repartição da obrigação em tantas relações jurídicas autônomas quanto forem os devedores, comporta duas exceções, quais sejam, a indivisibilidade do objeto e a solidariedade entre os sujeitos⁴⁶.

Nessa linha, aponta Steigleder que “o dano ambiental é considerado um fato único e indivisível, não sendo possível individualizar a contribuição de cada um dos poluidores para o mesmo dano”⁴⁷.

Reforçando tal ideia, Benjamin salienta que não se pode fragmentar o meio ambiente, macrobem jurídico, desenhado de forma indivisível pela norma constitucional, como “bem de uso comum do povo”⁴⁸. O mesmo autor ressalva que, apesar de não se confundirem obrigação solidária e obrigação indivisível, no plano prático do direito ambiental os institutos se sobrepõem, apresentando resultados semelhantes.

Portanto, conclui-se que não há outro caminho, senão aceitar a solidariedade da responsabilidade civil ambiental, tendo em vista a indivisibilidade do próprio dano, sendo credora toda a coletividade e responsabilizados, solidariamente, todos os integrantes da cadeia produtiva que colaboraram para o resultado danoso, ainda que indiretamente, “a partir da compreensão de que uma cadeia produtiva possui diversos elos, todos corresponsáveis para a produção de um dano ambiental”⁴⁹.

Ademais, Benjamin chama a atenção para a função da solidariedade como ferramenta de facilitação do acesso à justiça, o que, conseqüentemente, aumenta a segurança do crédito e as chances de efetiva reparação do dano⁵⁰.

Dessa forma, sendo vários os causadores do dano, o credor tem o privilégio de escolher, conforme sua conveniência, um, alguns ou todos devedores para responder totalmente pela dívida, ressalvada sempre a

⁴⁶ RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil: Parte Geral das Obrigações*, v. 2, 14ª ed., São Paulo, Saraiva, 1984, p. 65.

⁴⁷ STEIGLEDER, op. cit., p. 185.

⁴⁸ BENJAMIN, op. cit., p. 38.

⁴⁹ STEIGLEDER, op. cit., p. 186 e p. 189.

⁵⁰ STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 1.071.741-SP. Rel. Min. Herman Benjamin. DJ 16/12/2010. p. 25

possibilidade de ação regressiva, evitando-se, assim, que os degradadores se esquivem da responsabilidade ⁵¹.

Apresentadas algumas das características mais importantes da responsabilidade civil ambiental, que a fazem se destacar do modelo clássico do Direito Privado, cabe, ainda, enfatizar um importante princípio, o qual orienta a responsabilidade civil por dano ambiental, o princípio do poluidor-pagador. Nas palavras de Foiorillo e Abelha, este princípio implica, necessariamente, na “a) responsabilidade civil objetiva; b) prioridade da reparação específica do dano ambiental e c) solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente”⁵².

2.2. Princípio do Poluidor Pagador

Seja o poluidor do meio ambiente pessoa jurídica de direito público ou pessoa jurídica de direito privado, sua responsabilidade civil pelo dano causado, de acordo com as normas do Direito brasileiro, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, como acabamos de ver.

Mas não é possível falar em responsabilidade civil ambiental sem sequer mencionar o princípio norteador desse instituto jurídico, qual seja o princípio do poluidor-pagador.

A responsabilidade civil por dano ambiental é regida pelo princípio do poluidor-pagador, fato este que é determinante, não apenas no momento de identificar, mediante o nexo de causalidade, quem deve compensar ou retratar o dano, mas, também, no momento da execução das medidas reparatórias, como será examinado mais adiante.

Por ora, cabe salientar as características inerentes a esse princípio, próprio do direito ambiental.

⁵¹ NERY JUNIOR, Nelson, Rosa Maria B. B. de Andrade. Responsabilidade Civil, meio ambiente e ação coletiva, in BENJAMIN, Antonio Herman, *Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993, p. 284.

⁵² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável*. 2ª ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999. p. 1421.

O princípio do poluidor-pagador é considerado um alicerce do direito ambiental, todavia, possui origem estritamente econômica; foi concebido visando à internalização dos custos externos de degradação ambiental. Sua aplicação se limitava a constranger o potencial poluidor, que podia ser um produtor, comerciante, consumidor ou qualquer sujeito incluso em ciclo econômico que pudesse causar algum tipo de prejuízo ambiental, a suportar os custos inerentes à prevenção e à reparação do dano⁵³.

Isso se justifica na medida em que são, incidentalmente, geradas “externalidades negativas” durante os processos produtivos, isto é, consequências negativas, como o dano ambiental, decorrentes de atividades econômicas. De acordo com Herman Benjamin, tais externalidades são “os custos sociais do processo de desenvolvimento”⁵⁴. Marcelo Abelha qualifica tais externalidades como um desvio de mercado, pois, geralmente, não são incluídas no valor de produção.⁵⁵

A não aplicação do princípio ora analisado faz com que os produtos sejam vendidos abaixo do seu real custo de produção, uma vez que o custo ambiental não é incorporado, mas sim suportado pela coletividade, independentemente de sua participação na cadeia de produção e consumo, cominando em uma falha de mercado.

Seguindo esta lógica, a coletividade suporta as externalidades ambientais negativas, enquanto o lucro é percebido pelo produtor privado, confirmando a expressão “socialização do ônus e privatização do bônus”⁵⁶. Dessa forma, a população tem violado o seu direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem qualquer benefício ou compensação.

Sobre essa questão, manifesta-se Marcelo Abelha:

⁵³ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3ª ed.. São Paulo: Editora Max Limonad, 2008. p. 142.

⁵⁴ BENJAMIN, Antonio Hernan de Vasconcelos e. O Princípio Poluidor-Pagador e a Reparação do Dano Ambiental. In BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 229

⁵⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito Ambiental Esquematizado*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2013. p. 299.

⁵⁶ DERANI, op. cit., p. 143.

(...) parece óbvio que todo esse custo ambiental deve ser incluído no preço dos produtos. Do contrário, haverá um enorme prejuízo para a sociedade em troca de um lucro absurdo para o fabricante dos diversos produtos.⁵⁷

Diante do exposto, o princípio do poluidor-pagador veio como uma solução a este problema, determinando que os custos ambientais sejam internalizados pelo processo de produção, o que caracteriza uma distribuição mais justa desse ônus. Seguindo esse raciocínio, quem provoca a poluição ou se beneficia dela deve arcar com os consequentes custos ambientais, o que evidencia a pretensão de se inverter a equação “socialização de ônus e privatização de bônus”, uma vez que as externalidades ambientais negativas passam a ser suportadas pelo poluidor, ou seja, ele passa a internalizar o ônus da degradação ambiental, os custos sociais da poluição, e não mais a sociedade como um todo.⁵⁸

Aqui é imperioso comentar a função redistributiva do princípio em evidência, que diz respeito à mencionada internalização das externalidades negativas pelo poluidor, cominando em uma justiça distributiva em matéria ambiental, ou seja, as externalidades ambientais devem ser redistribuídas equitativamente, de modo que todos que utilizarem os bens ambientais em seu proveito, em detrimento da coletividade que deles é titular, devem arcar com o ônus de evitar a ocorrência de danos ao meio ambiente ou de repará-los sempre que necessário.⁵⁹

A esse respeito, cabe mencionar a ADI 3378-6⁶⁰, cujo acórdão retrata bem o princípio do poluidor-pagador em sua perspectiva de assunção partilhada de responsabilidade social pelos custos ambientais derivados de atividade econômica.

Na referida ADI, foi arguida a inconstitucionalidade do art. 36 e parágrafos, da Lei 9.985/2000, a qual institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), cabendo, para os fins a que

⁵⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. op. cit. p. 301.

⁵⁸ BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. O Princípio Poluidor-Pagador e a Reparação do Dano Ambiental, op. cit., p.230.

⁵⁹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. op. cit. p. 302.

⁶⁰ STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3378-6. Rel. Min. Carlos Britto. Brasília. DJ 09/04/2008.

se quer chegar aqui, focar no §1º do referido artigo, cuja redação era a seguinte:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

Observa-se que o referido parágrafo está em consonância com o princípio do poluidor-pagador e seu caráter redistributivo, dado que busca um compartilhamento, por parte do poluidor, das despesas destinadas às unidades de conservação, o que nada mais é que uma forma de colaborar para a preservação do meio ambiente, compensando o impacto causado com o empreendimento econômico. A esse entendimento aderiu o STF, o qual optou por declarar a inconstitucionalidade apenas da primeira parte do parágrafo - “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais” -, já que representaria um pagamento compulsório exigir um valor fixado com base nos custos de implantação do empreendimento, quando, na verdade, a compensação deve ser calculada com base no impacto da atividade. Com isso, concluiu a corte, por respeito ao princípio do poluidor-pagador, que o poluidor deve partilhar os custos de prevenção, controle e reparação dos impactos negativos ao meio ambiente, na medida do *quantum* compensatório fixado por órgão ambiental, em conformidade com os dados técnicos do estudo de impacto ambiental.

Visto isso, ainda pode-se dizer que vivemos uma socialização de ônus e privatização de bônus, porém, agora, temos mais mecanismos à disposição para corrigir este cenário.

Ante ao fracasso de mecanismos de prevenção, o poluidor deve arcar com o dano causado, e a responsabilidade civil é um excelente meio para se alcançar a reparação ou mitigação do dano. De acordo com Herman

Benjamin, sob a égide do princípio do poluidor-pagador, “a responsabilidade civil é vista como uma das técnicas de incorporação das chamadas externalidades ambientais ou custos sociais ambientais decorrentes da atividade produtiva”, sendo uma forma eficiente de viabilizar tal princípio⁶¹.

Hodiernamente, este princípio não se restringe mais ao âmbito econômico, como mera regra de alocação de custos no mercado, ele teve sua estrutura ampliada, a fim de atender de maneira mais efetiva às necessidades de proteção do meio ambiente, como a sua reparação integral, por meio do instituto da responsabilidade civil. Conforme expõe Annelise Monteiro Steigleder,

o fundamento para que a reparação do dano ambiental seja integral decorre do princípio do poluidor-pagador, pelo que o responsável pela degradação ambiental deve internalizar todos os custos com prevenção e reparação dos danos ambientais⁶².

Da mesma forma, Herman Benjamin afirma que, em uma acepção larga, esse princípio pretende imputar ao causador da poluição os custos sociais desta, “prevenindo, ressarcindo e reprimindo os danos ocorridos, não apenas a bens e pessoas, mas também à própria natureza”⁶³.

Mesmo que a finalidade precípua do princípio do poluidor-pagador seja preventiva, objetivando-se evitar a ocorrência dos danos ambientais, o que seria mais vantajoso para o potencial poluidor, deve-se interpretar este princípio de maneira extensiva em prol do meio ambiente (*in dubio pro ambiente*).

Fato é que esse princípio é um recurso essencial na tarefa de recuperar o meio ambiente e/ou indenizar os danos causados, conforme consignado pelo do art. 4º, VII, da Lei 6.938/81. Para que esse fim seja realmente atingido, é crucial que o princípio do poluidor-pagador tenha largo alcance, e, nesse sentido, a responsabilidade civil desempenha um importante papel

⁶¹ BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. Responsabilidade Civil pelo dano ambiental. op. cit., p. 16 e 17

⁶² STEIGLEDER, op. cit., p. 211

⁶³ BENJAMIN, O Princípio Poluidor-Pagador e a Reparação do Dano Ambiental, op. cit., p.228.

(promovendo a internalização dos custos ambientais externos), assim como o conceito de poluidor, o qual pode ser extraído do art. 3º, IV, da Lei 6.938/81, segundo o qual ele é “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

Percebe-se que esse conceito é amplíssimo, sendo o poluidor o responsável, direto ou indireto, pela degradação da qualidade ambiental, qualquer que seja sua qualificação jurídica.

Desta noção é relevante notar que o poluidor poder ser um degradador indireto, isto é, aquele que não faz o que deveria fazer por determinação legal, não se importa que façam ou se omite quando lhe cabia denunciar ou fiscalizar.

As condutas omissivas não são, portanto, imunes à responsabilidade civil, visto que, mesmo quando não dão origem ao dano, são responsáveis por agravá-lo.

Muito comumente, o poluidor indireto se amolda na figura do Estado e demais entes políticos, o que torna ainda mais importante a sua devida responsabilização, uma vez que a omissão dessas autoridades pode significar, para o eventual poluidor direto, uma autorização tácita à degradação ambiental, sem qualquer consequência.

Assim, a impunidade de autoridades que se omitem quando deviam agir, fiscalizar ou impedir a atuação de poluidores diretos, acaba por gerar também a impunidade destes, formando um ciclo vicioso, fórmula perfeita para a degradação ambiental sem limites.

Outrossim, a administração perde sua credibilidade, em razão da falta de consequências práticas para aqueles que prejudicam a qualidade ambiental, o que enfraquece a força impositiva da lei e faz com que potenciais poluidores a acabem descumprindo, agravando ainda mais a

ofensa ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao objetivo constitucional de preservá-lo para as presentes e futuras gerações ⁶⁴.

Portanto, a responsabilização, tanto do poluidor direto quanto do poluidor indireto, atende ao princípio do poluidor-pagador, visto que quem polui ou contribui para a poluição não pode ficar impune, devendo responder pelos seus atos, de modo a reparar o dano causado e evitar futuras transgressões das normas ambientais.

Igualmente, se aplica o princípio da prevenção, dado que a responsabilização civil também desempenha o papel de educar o infrator, o qual, por sua vez, também serve de exemplo para demais potenciais poluidores, obstando, desta forma, a sensação coletiva de impunidade e, conseqüentemente, prevenindo danos futuros ⁶⁵.

Em consonância com esta ideia, Délton Winter de Carvalho esclarece que

a responsabilidade civil passa a exercer uma função não apenas ressarcitória, mas também preventiva (prevenção e precaução), a fim de inibir a concretização de danos futuros ⁶⁶.

Por fim, deve-se esquivar de más interpretações do princípio do poluidor pagador, o qual jamais deve ser entendido como uma autorização para poluir a partir do pagamento de determinado valor. Nessa linha explica Herman Benjamin que

o princípio não visa por certo tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita apenas a compensar os danos causados, mas, sim, precisamente procura evitar o dano ambiental ⁶⁷.

Aprofundando a ideia, o mesmo autor sustenta que a preservação dos recursos ambientais deve valer mais a pena que a devastação, em termos econômicos, para o potencial poluidor, a fim de incentivá-lo a evitar a ocorrência de danos ambientais. Cristiane Derani confirma este raciocínio, deduzindo que o proprietário de um bem só participará para sua

⁶⁴ STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 1.071.741-SP. Rel. Min. Herman Benjamin. DJ 16/12/2010. p. 15.

⁶⁵ BENJAMIN, O Princípio Poluidor-Pagador e a Reparação do Dano Ambiental, op. cit., p. 14.

⁶⁶ CARVALHO, op. cit., p. 183.

⁶⁷ BENJAMIN, O Princípio Poluidor-Pagador e a Reparação do Dano Ambiental, op. cit., p.236.

conservação, à medida que os custos para evitar o dano ambiental fiquem abaixo dos custos para de reparação do mesmo.⁶⁸

Ante o exposto, podemos afirmar que quem deve pagar pelos danos ambientais são todos aqueles que contribuíram para sua ocorrência, ainda que indiretamente, sendo a responsabilidade civil ambiental solidária decorrência do princípio do poluidor-pagador.

Porém, permitir que o poluidor indireto seja acionado antes do poluidor direto não parece ser sempre a atitude mais inteligente, a exemplo de quando aquele é o Estado, representando todos os seus contribuintes, os quais nada lucraram, pelo contrário, apenas sofrem com o ônus da atividade que provocou a queda de sua qualidade de vida.

Assim, apesar de não haver dúvidas quanto às vantagens da responsabilidade civil solidária para a reparação dos danos ambientais, essa sistemática merece sim ser questionada, com o propósito de encontrar possíveis soluções, mais justas, que tentem viabilizar a ampla e eficiente reparação do dano ambiental sem onerar duplamente a sociedade, que é a maior prejudicada com a degradação do meio ambiente.

2.3. Responsabilidade Civil Ambiental do Estado por Omissão

A responsabilidade civil do Estado, entendida como a responsabilidade civil resultante de comportamentos da Administração Pública, vem evoluindo com o decorrer do tempo, revelando-se um instituto dinâmico, capaz de se moldar às necessidades sociais emergentes.

Felizmente, foi superada a teoria da irresponsabilidade, a qual vigorou por logor anos durante os regimes absolutistas, apesar de nunca ter sido realmente adotada no Brasil⁶⁹. De forma resumida, pode-se dizer que, o segundo passo nessa evolução, foi em direção ao Estado de Direito, quando o Estado passou a ser reconhecido como titular de direitos e obrigações,

⁶⁸ DERANI, Cristiane. op. cit., p. 147.

⁶⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 31ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014. p. 1044.

submetendo-se ao império da Lei⁷⁰. Consequentemente, o Poder Público passou a responder por suas ações e omissões, através do instituto da responsabilidade subjetiva, isto é, aquela associada, necessariamente, à culpa ou dolo. Mais recentemente, com o advento das constituições sociais, a partir do início do século XX, avançamos para a responsabilidade objetiva do Estado, a qual se fundamenta na simples relação de causa e efeito entre o comportamento administrativo e o evento danoso, mas que, no entanto, ainda é limitada a determinadas situações pelo direito positivo⁷¹.

A Constituição de 1988 expressa bem esse avanço em seu art. 37, §6º, do qual se extrai, de maneira genérica, que o Estado responde objetivamente pelos danos que seus agentes públicos causarem, assegurado o direito de regresso no caso de dolo ou culpa do agente ou dos agentes em questão. Como o dispositivo previu os elementos culpa e dolo somente para assegurar o direito de regresso das pessoas jurídicas contra os funcionários causadores do dano, se reconhece, por exclusão, que não é exigível nenhum destes elementos subjetivos para responsabilizar as pessoas jurídicas de direito público, ou de direito privado prestadoras de serviços públicos, as quais devem reparar o dano mesmo sem culpa.

Com isso, observa-se que o dano praticado diretamente pelo Poder Público, na figura de seus representantes legais, não gera grandes discussões no que diz respeito à devida imputação da responsabilidade civil. A doutrina e a jurisprudência, em geral, concordam que a incidência legislativa, nesses casos, circunscreve o art. 37, §6º. Igualmente, quanto ao dano ambiental ocasionado diretamente pelo Estado, também não há grandes dúvidas em relação à incidência do art. 37, §6º, em conjunto com o art. 225, §3º do mesmo texto, por sua vez, combinados com os arts. 3º, IV e 14, §1º, da Lei 6938/81, sendo, assim, absolutamente clara a

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2011. p. 112.

⁷¹ DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2012. p. 698.

responsabilidade civil objetiva do Estado⁷².

Já em relação à teoria que serve como complemento ao instituto da responsabilidade objetiva, adota-se a teoria do risco, a qual leva em conta a sociedade pós-industrial, marcada pela disseminação de riscos, em que vivemos⁷³.

Esclarece Steigleder, que

a introdução, na sociedade, de externalidades ambientais negativas gera responsabilidade social pelo simples perigo a que a sociedade é exposta, e as fontes geradoras das situações de risco, numa perspectiva solidária, tem o dever de suprimir o fator risco do contexto social⁷⁴.

Diante dessa realidade - da dificuldade de se realizar a prova da culpa e da crescente ocorrência de graves danos sem atuação culposa - a responsabilidade civil do Estado teve que se adequar, a fim de compensar o fator risco, de modo que a prova da culpa foi substituída pela simples demonstração do nexo de causalidade entre o ato do agente público e o dano⁷⁵. O nexo de causalidade, por sua vez, foi atenuado, bastando a existência da lesão e do risco preexistente, de forma que “o risco deve ser considerado condição da existência do dano, ainda que não se possa demonstrar que foi sua causa direta”⁷⁶.

É mister acentuar que tal teoria sofre algumas ramificações, podendo ser, basicamente, dividida em risco administrativo, (também conhecida como risco criado) e risco integral. Os adeptos da primeira admitem a existência de fatores excludentes de responsabilidade, quais sejam, força maior, caso fortuito e fato de terceiro, ao passo que os partidários da última não concebem qualquer uma destas excludentes⁷⁷.

É notório que a doutrina majoritária adere à teoria do risco administrativo, pressupondo uma ação comissiva do Estado que põe

⁷² Ibid. p. 192.

⁷³ Ibid. p. 156.

⁷⁴ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano no Direito Brasileiro*. 2ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. p. 157.

⁷⁵ Ibid. p. 701.

⁷⁶ MARCONDES, Ricardo Kochinski. BITTENCOURT, Darlan Rodrigues. Lineamentos da responsabilidade civil Ambiental. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1997, p. 87.

⁷⁷ STEIGLEDER, op. cit., p. 181.

terceiros em risco, mas que, havendo alguma das mencionadas excludentes, o nexo de causalidade seria prejudicado, não podendo ser o Estado responsável pelo resultado⁷⁸. Todavia, quando se trata de dano ambiental essa perspectiva se inverte, isto é, a teoria do risco integral ganha muitos adeptos, sendo a tendência na doutrina⁷⁹, em matéria de direito ambiental, no sentido de não tolerar as clássicas excludentes de responsabilidade⁸⁰, mesmo porque isso significaria deixar sem reparação grande parte dos danos⁸¹.

Assim confirma Herman Benjamin, o qual entende assistir razão aos que defendem a responsabilização objetiva sob a modalidade do risco integral⁸²:

Em termo de responsabilização ambiental, sustenta a maioria dos autores que trata de responsabilidade objetiva sob a modalidade do risco integral. Embora não utilizem a expressão, muitas vezes pode-se deduzir isso pelos aspectos que consideram irrelevantes para a exclusão de responsabilidade. Enumeram especificamente a irrelevância de licenciamento pelo Poder público, irrelevância da licitude ou normalidade da atividade; irrelevância da existência de pluralidade dos agentes poluidores; não invocação do caso fortuito e da força maior e pela atenuação da prova do vínculo de causalidade, inversão do ônus da prova.⁸³

De fato, a teoria do risco integral parece ser a única que se enquadra nos objetivos traçados pela norma constitucional consignada no art. 225 da CRFB/88.

Quanto a isso, já enfatizava Sergio Ferraz:

(...) em termos de dano ecológico, não se pode pensar em outra colocação que não seja a do risco integral. Não se pode pensar em outra malha senão a malha realmente bem apertada que possa, na primeira jogada da rede, colher todo e qualquer possível responsável pelo prejuízo ambiental⁸⁴.

Como já foi dito, repetidas vezes, não é razoável que um dano

⁷⁸ MELLO, op. cit., p. 1051

⁷⁹ A título de exemplo, seguem os seguintes Recursos Especiais, os quais confirmam a posição do STJ em favor da teoria do risco integral, entendendo ser indevida a alegação de excludentes de responsabilidade: STJ. 4ª Turma. Recurso Especial 1.346.430-PR. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Brasília. DJ 21/11/2012; STJ. 4ª Turma. Recurso Especial 1.374.342-MG. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Brasília. DJ 25/09/2013; STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 1.114.893-MG. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília. DJ 28/02/2012.

⁸⁰ SILVA, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional. 6ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007. p. 315.

⁸¹ MOREIRA, Danielle de Andrade. op. cit., p. 234.

⁸² BENJAMIN, O Princípio Poluidor-Pagador e a Reparação do Dano Ambiental. op. cit. p. 244.

⁸³ Ibid. p. 245.

⁸⁴ FERRAZ, Sérgio. op. cit., p. 49.

ambiental, diante da perspectiva do valor conferido ao meio ambiente pela Constituição da República de 1988, fique sem reparação por não poder ser atribuído a nenhum causador. Uma vez que a Constituição deixa claro que é dever do Poder Público e da coletividade a defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não parece possível alcançar tal objetivo se não se encontrar um responsável pelo dano⁸⁵. Por esta razão, a responsabilidade é objetiva na modalidade do risco integral.

Acresce notar, ainda, que, de acordo com Édis Milaré, o dever de reparar independe da análise da subjetividade do agente, baseando-se na existência da atividade da qual adveio o prejuízo, ou seja, o poluidor deve assumir todos os riscos resultantes da atividade que desempenha. Este autor, portanto, também adere à teoria do risco integral, optando pela inaplicabilidade do caso fortuito, da força maior e do fato de terceiro como exonerativos da responsabilidade civil por dano ao meio ambiente⁸⁶.

Por outro lado, a responsabilidade civil do Estado não se limita a comportamentos comissivos dos agentes público. Quando se trata de omissão do Poder Público, existe, ainda, persistente divergência, no que concerne ao regime de imputação de responsabilidade civil, não só na doutrina, mas também na jurisprudência brasileira.

Quando a hipótese é de omissão do Estado, a aplicação do art. 37, §6º, é controversa, uma vez que muitos defendem que a responsabilidade pertinente é subjetiva, sob o argumento de que, quando não age diretamente, o Estado só pode ser responsabilizado se ficar evidente que tinha o dever legal de impedir o evento lesivo e descumpriu-o⁸⁷. De acordo com essa lógica, a omissão está necessariamente atrelada à culpa, devendo-se demonstrar a falha ou a não execução do serviço público, ao mesmo tempo que existia uma certa conduta esperada e exigível por parte do Poder Público, a qual não foi adotada, mesmo havendo a plena possibilidade de

⁸⁵ MARCONDES, Ricardo Kochinski. BITTENCOURT, Darlan Rodrigues. op. cit., p. 89.

⁸⁶ MILARÉ, Édis. op. cit., p. 1258.

⁸⁷ DIPIETRO, op. cit., p. 709.

agir, em consonância com o princípio da razoabilidade⁸⁸.

José dos Santos Carvalho Filho é um dos muitos autores que compartilham dessa percepção de que a responsabilidade civil do Estado por omissão apenas subsistirá quando presentes os elementos que caracterizam a culpa⁸⁹.

Da mesma forma, Celso Antônio Bandeira de Mello adere ao entendimento de que a responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, sendo que a simples falta do serviço, seu funcionamento defeituoso ou atrasado, seria suficiente para configurar a responsabilidade do Estado, de acordo com a teoria da culpa, também conhecida como teoria da falta de serviço⁹⁰. Nas palavras do autor,

(...) se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja *obrigado a impedir* o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo *se descumpriu dever legal* que lhe impunha obstar ao evento lesivo⁹¹.

Di Pietro segue esta mesma linha, mas, assim como Celso Antônio Bandeira de Mello, depreende que há uma presunção de culpa do Estado omissor, “ante a extrema dificuldade de demonstrar-se que o serviço operou abaixo dos padrões devidos”⁹², de modo que os eventuais prejudicados não precisam fazer prova da culpa ou dolo, ficando esta a cargo do próprio Poder Público⁹³.

O âmbito jurisprudencial também reflete esse cenário, sendo a jurisprudência predominante, no STF e no STJ, em favor da responsabilidade subjetiva do Estado para os casos de omissão e da responsabilidade objetiva apenas quando estiver atrelada a atos comissivos da Administração Pública. Todavia, quando se trata de dano ao meio ambiente, apesar de algumas divergências⁹⁴, observamos que, nos últimos

⁸⁸ Ibid. p. 710.

⁸⁹ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 24^a edição. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2011. p. 518

⁹⁰ MELLO, op. cit., p. 1050.

⁹¹ Ibid. p. 1031.

⁹² Ibid. p. 1022.

⁹³ DI PIETRO, op. cit., p. 701.

⁹⁴ Cabe mencionar o julgamento do Recurso Especial 647493-SC, em que entendeu-se pela responsabilidade subjetiva do Estado por omissão, devendo-se lembrar, no entanto, que

10 anos, aproximadamente, o STJ foi tomando um rumo mais constante no sentido de defender a responsabilidade objetiva do Estado, mesmo quando este figura como poluidor indireto, o que representa uma incontestável evolução na jurisprudência deste tribunal.

O principal e mais genérico argumento jurídico, frequentemente utilizado para embasar essas decisões, em respeito ao art. 93, IV, da CRFB/88, é o fato de ser pacífico que a sistemática da responsabilidade objetiva foi completamente absorvida por nossa legislação, no que se refere à matéria ambiental, e, como se sabe, a responsabilidade deve ser objetiva quando há previsão legal. Tendo por base esse raciocínio, uma vez omissa o Estado no seu dever de fiscalizar e proteger o meio ambiente, dever este constitucional e inescusável (art. 225 da CRFB/88), aplicam-se os arts. 3º, IV e 14 §1º da Lei 6.938/81, de acordo com os quais o poluidor, ainda que indireto, é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente, independentemente de culpa, sendo suficiente apenas que se demonstre o nexo causal entre o prejuízo ambiental e a omissão do responsável, ou corresponsável pelo dano⁹⁵.

Em contrapartida, também não é rara a afirmativa de que o STJ e o STF em diversas oportunidades reconheceram a teoria do dano direto e imediato, entendendo que apenas pode ser considerada causa o fato que produziu direta e concretamente o resultado danoso. Precedentes destes tribunais superiores, como os acórdãos do STJ proferidos no REsp 843.060-RJ⁹⁶ e no REsp 1.113.804-RS⁹⁷, assim como os acórdãos do STF, proferidos no RE 172.025-RJ⁹⁸ e no RE 130.764-PR⁹⁹ são exemplos que, de

entendimentos neste sentido estão, cada vez mais, ausentes na jurisprudência do STJ quando se trata de matéria ambiental. (STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 647493-SC. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Brasília. DJ 22/10/2007).

⁹⁵ Nesse sentido, os seguintes acórdãos: STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 1.071.741-SP. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília. DJ 24/03/2009; STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 958.766-MS. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília. DJ 30/03/2010; STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 604.725-PR. Rel. Min. Castro Meira. Brasília. DJ 21/06/2005; STJ. 1ª Turma. Recurso Especial 997.538-RN. Rel. Min. José Delgado. Brasília. DJ 03/06/2008.

⁹⁶ STJ. 1ª Turma. Recurso Especial 843.060-RJ. Rel. Min. Moreira Alves. Brasília. DJ 07/08/92.

⁹⁷ STJ. 4ª Turma. Recurso Especial 1.113.804-RS. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Brasília. DJ 27/04/2010.

⁹⁸ STF. Recurso Extraordinário 172.025-RJ. Rel. Min. Ilmar Galvão. Brasília. DJ 19/12/96

fato, confirmam essa afirmativa. Todavia, é notório que em nenhum desses precedentes o STJ ou o STF estavam julgando um caso de dano ambiental, e, como sabemos, por diversas razões que já superamos no presente trabalho, este tipo de dano merece um tratamento especial em relação aos demais, tratamento este que já foi concedido tanto pelo legislador constituinte como pelo ordinário.

Consequentemente, não parece razoável defender a não responsabilização do Estado omissivo em caso de dano ambiental com base na teoria do dano direto e imediato, utilizando, para este fim, precedentes estranhos à matéria ambiental, os quais, obviamente, não tiveram a oportunidade de examinar as peculiaridades que envolvem a problemática do dano ao meio ambiente e, tampouco, pode ser levado em consideração o microsistema especial de direito ambiental, o qual se mostra totalmente incompatível com a referida teoria, de modo que não merece guarida a invocação desta, como ocorreu, a título de exemplo, no julgamento da Apelação nº 2009.41.00.001826-1/RO¹⁰⁰.

Aliás, Di Pietro mostra que essa teoria vem sendo revisitada e relativizada:

Esse entendimento, que vinha sendo adotado reiteradamente, parece estar se alterando, no sentido de aceitar um alargamento da responsabilidade do Estado, independentemente da aplicação da teoria do dano direto e imediato.¹⁰¹

Por todo o exposto, percebe-se que a responsabilidade subjetiva por omissão, avaliada na medida da culpabilidade do órgão estatal, é a que ganhou maior aceitação na doutrina e na jurisprudência em matéria de direito administrativo, sendo aceita como regra. Entretanto, quanto a este ponto, é imprescindível indagar se a mesma regra se aplica nas hipóteses de dano ambiental. A resposta pode ser encontrada no próprio ordenamento

⁹⁹ STF. Recurso Extraordinário 130.764-PR. Rel. Min. Moreira Alves. Brasília. DJ 07/08/1992.

¹⁰⁰ Nesse julgamento, o TRF, da 1ª região, deu provimento à apelação feita pelo IBAMA, o qual havia sido condenado como responsável por omissão pelo desmatamento de matas nativas para a comercialização de madeira. O referido Tribunal entendeu que o órgão ambiental não deveria figurar no polo passivo, pois sua omissão não foi causa necessária, direta e imediata dos danos ambientais em questão (TRF da 1ª região. 5ª Turma. Apelação 2009.41.00.001826-1/RO. Rel. Min. Carlos Eduardo Castro Martins. DJ 23/07/2014).

¹⁰¹ DI PIETRO, op. cit., p. 701.

jurídico.

Como, praticamente, toda regra, o preceito da responsabilidade civil subjetiva do Estado por omissão não é absoluto, admitindo exceções, nas quais se enquadra, expressamente, a responsabilidade civil do Estado por omissão em matéria ambiental. Nas palavras de Herman Benjamin,

originalmente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microssistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, par 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional.¹⁰²

Assim, observamos que a responsabilidade por omissão do Estado, em matéria ambiental, possui os requisitos necessários para se enquadrar na exceção à regra em evidência, uma vez que existe um microssistema de direito ambiental brasileiro que exige que a responsabilidade decorrente de omissão estatal seja objetiva, tendo em vista que nosso sistema jurídico não requer um nexo de causalidade direto entre o dano e a ação ou omissão para fins de responsabilidade civil por dano ao meio ambiente, isto é, admite expressamente a responsabilidade civil indireta, através do art. 3º, IV, da Lei 6.938/81, a qual, apesar de ser anterior à Constituição da República de 1988, foi recepcionada por esta, proporcionando maior efetividade ao art. 225 da Carta Magna.

Nessa linha, Edis Milaré esclarece que

não se desconhece que a responsabilidade civil do Estado na hipótese de omissão - no comando do art. 37 da CF/1988, é, em regra, subjetiva. Mas não se ignora, também, que esse regime comum é excepcionado - em se tratando de tutela ambiental - por expressa previsão legal em microssistema especial, que considera objetiva tal responsabilidade (art. 3º, IV c/c o art. 14, §1º, da Lei 6938/1991)¹⁰³.

Além disso, ressalta José Afonso da Silva que a posição segundo a qual apenas quando provada omissão, negligência ou imperícia em relação à atividade causadora de dano, ficam as pessoas jurídicas de direito público

¹⁰² STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 1.071.741-SP. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília. DJ 24/03/2009.

¹⁰³ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 9ª edição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014. p. 448.

responsáveis pela sua reparação, é complicada de ser defendida diante da cláusula constitucional (art. 225 da CRFB/88) que impõe ao Poder Público o dever de defender o meio ambiente e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações¹⁰⁴.

Por fim, é importante notar que a Constituição da República e o microsistema de direito ambiental brasileiro nenhuma distinção fizeram entre a ação e a omissão, as quais, juntas, podem contribuir para a ocorrência do dano ambiental. Assim, Steigleder registra que “a responsabilidade do Estado é objetiva, tanto na ação quanto na omissão lesiva ao Meio Ambiente”, e, dando continuidade, a autora consigna que não é aceitável que se estabeleça um regime diferenciado para o Poder Público enquanto causador do dano ambiental, ainda que de forma indireta, em conformidade com os arts. 225, par 3º da CRFB e 3º, IV da Lei. 6938/81¹⁰⁵.

2.3.1. Dever-poder de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado

O Poder Público, obviamente, possui um papel relevantíssimo na proteção do meio ambiente, não é a toa que foram criados uma série de instrumentos que lhe possibilitam prevenir e combater as constantes ameaças à qualidade ambiental.

Não podemos esquecer que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Após a Constituição da República de 1988, ficou nítido um novo posicionamento dos bens ambientais em nosso ordenamento jurídico. O que antes era considerado mero elemento a agregar valor ao patrimônio das pessoas, hoje é considerado elemento integrante da dignidade humana, e, portanto, direito fundamental, que, logo, com muita razão, deve ser protegido pelo Estado por meio dos inúmeros instrumentos que se encontram ao seu dispor, como a fiscalização adequada no exercício do poder de polícia, a execução

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso. op. cit., p. 317.

¹⁰⁵ STEIGLEDER, Anelise Monteiro. op. cit., p. 196.

regular dos processos de licenciamento em conjunto com estudos de impacto ambiental e a utilização de mecanismos sancionatórios e reparatórios¹⁰⁶.

O art. 225, em seu parágrafo 1º, determina uma série de incumbências ao Poder Público, em um rol exemplificativo de incisos com obrigações mínimas e específicas, obrigando-o a materializar tais comandos normativos de proteção ambiental, ou seja, é um dever primordial da Administração Pública dar efetividade às normas ambientais, retirando os comandos normativos do papel e os tornando uma realidade na vida em sociedade.

Diante disto, o Poder Público deve sempre materializar políticas que garantam o equilíbrio ambiental, na forma do parágrafo 1º do art. 225 da CRFB/88, sendo, também, função deste dispositivo reduzir o grau de discricionariedade que a administração tem quanto à intervenção para proteger o meio ambiente¹⁰⁷, garantindo, assim, a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹⁰⁸.

À vista disso, Cristiane Derani acentua que, a fim de dar plena concretização a esse direito fundamental, consignado no art. 225, “o Estado deve atuar administrando, usando do seu poder de polícia, planejando e incentivando condutas”¹⁰⁹.

A título de exemplo, o art. 225, §1º, V, da CRFB/88, dispõe que é obrigação do Poder Público adotar medidas quanto àqueles cuja atuação possa ameaçar ou causar risco ao meio ambiente. Na verdade, esse dispositivo legitima o exercício do poder de polícia administrativa em matéria ambiental, determinando que há um dever do Poder Público de intervir tanto previamente quando durante o desenvolvimento das atividades privadas, impondo a vontade da lei. Nesse ponto, é relevante

¹⁰⁶ BENJAMIN, Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes, e LEITE, José Rubens Morato (orgs). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 57 – 130. Disponível em <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31149>>. p. 71

¹⁰⁷ Ibid. p. 70.

¹⁰⁸ DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 255.

¹⁰⁹ Ibid. p. 253.

consignar a existência de um poder de polícia ambiental, que diz respeito “à atuação dos órgãos ambientais e à função de fiscalização e controle por eles exercidos”¹¹⁰, podendo o causador de danos ambientais ser obrigado pelo Estado a mudar o seu comportamento e a incorporar medidas que visem à diminuição da atividade danosa¹¹¹.

Outro dispositivo que direciona a atuação dos agentes estatais é o art. 5º, §1º da CRFB/88. Annelise Steigleder refere que o art. 5º, §1º, o qual afirma ter aplicação imediata as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, “impõe aos órgãos estatais a tarefa de maximizar a eficácia dos direitos fundamentais”, nos quais se inclui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹¹². Desse modo, tem o Poder Público a obrigação de adotar, no mínimo, as iniciativas constitucionalmente previstas, buscando zelar por esse direito fundamental.

Trata-se, portanto, de uma obrigação constitucionalmente assentada. O Estado é obrigado a intervir para proteger o meio ambiente, pois, assim, estará protegendo, também, a dignidade humana e a vida, visto que, conforme aduz Sergio Ferraz, precisamos de um meio ambiente hígido onde possamos viver, sendo a questão ambiental diretamente ligada à sobrevivência¹¹³.

Ainda quanto ao poder-dever de ação do Estado em matéria ambiental, é importante mencionar o princípio da intervenção estatal obrigatória, o qual decorre da natureza indisponível do meio ambiente. Tal princípio encontra-se inscrito no item 17 da Declaração de Estocolmo de 1972:

Deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente.

E foi acolhido por nosso ordenamento jurídico por meio do, já

¹¹⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2014. p. 164.

¹¹¹ DERANI, Cristiane. op. cit., p. 147.

¹¹² STEIGLEDER, Annelise Monteiro. “Aspectos jurídicos da reparação de áreas contaminadas por resíduos industriais”. In *Revista de Direito Ambiental*. N. 29: 128 – 166. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 136.

¹¹³ FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil pelo dano ambiental ecológico. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 49/90, 1979. p. 35.

mentionado, art. 225, §1º da CRFB/88 e do art. 2º, I da Lei 6.938/81, do qual se extrai que é princípio da Política Nacional do Meio Ambiente

ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

Com base nisso, asseveram Darlan Rodrigues Bittencourt e Ricardo Kochinski que,

Sendo o meio ambiente, *res omnium*, propriedade de toda a coletividade, o Estado obriga-se, enquanto estrutura tendente a assegurar a coesão social, dentro dos limites que lhe são confiados (entenda-se legalidade), a atuar, estabelecendo freios à atividade individual e assegurando a defesa do bem “de uso comum do povo”. Perceba-se que o constituinte, além de impor um dever genérico de defesa, determinou ao Estado a adoção de providências mínimas para a efetivação plena do direito ao meio ambiente¹¹⁴.

Tendo tudo isto em vista, é inegável que proteger o meio ambiente é mais que um poder, é um dever do Poder Público, que foge de seu âmbito de discricionariedade (poder-dever de agir).

Conforme preciosa lição de José dos Santos Carvalho Filho:

Os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade. Sendo assim, deles emanam duas ordens de consequência: 1ª) São eles irrenunciáveis; e 2ª) devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares¹¹⁵.

Mesmo assim, não é nada incomum que o Poder Público deixe, por qualquer motivo, de cumprir com os deveres fundamentais a ele designados. Quanto a essa realidade, constata Álvaro Mirra que

(...) a prática tem revelado inúmeras situações em que o Poder Público, notadamente a Administração, deixa de agir, omite-se no cumprimento de seu dever de adotar as medidas necessárias à proteção dos bens e recursos ambientais, causando com isso diretamente danos ao meio ambiente ou permitindo que degradações ambientais se concretizem¹¹⁶.

Como consequência, expõe Sergio Ferraz que, quando a administração pública se abstém de executar suas funções decorrentes do art. 225 da Constituição, como a função de vigilância e fiscalização de atividades potencialmente poluidoras, está consentindo com essas ações

¹¹⁴ MARCONDES, Ricardo Kochinski. BITTENCOURT, Darlan Rodrigues. op. cit. p. 76.

¹¹⁵ FILHO, José dos Santos Carvalho. op. cit., p. 42

¹¹⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente*. 2ª edição. São Paulo: Juarez de Oliveira 2004. p. 395.

predatórias do meio ambiente, o que, apesar de não configurar uma atitude comissiva que cause diretamente um dano, caracteriza, sem dúvidas, uma conivência gravemente omissiva com esses tipos de atividades poluidoras.¹¹⁷ Essa omissão acaba por colocar o Estado na posição de poluidor indireto (art. 3º, IV, da Lei 6.938/81), uma vez que ele, viabilizando ou facilitando a ocorrência do dano ambiental, está contribuindo indiretamente para a sua existência, quando poderia tê-la impedido¹¹⁸.

A “deficiência do exercício do poder de polícia na fiscalização de atividades poluidoras e na concessão de autorizações administrativas e licenças ambientais”¹¹⁹ são os exemplos mais corriqueiros que configuram omissão estatal causadora de dano ao meio ambiente.

No que diz respeito à emissão de autorizações, permissões e licenciamento pelo Poder Público, cabe destacar que, mesmo que tenham ocorrido em consonância com a legislação vigente, isto é, mesmo sendo o procedimento lícito, como já vimos, a licitude da atividade não exclui a responsabilidade civil objetiva, de forma que o Poder Público não poderá eventualmente usar tal argumento para se eximir da responsabilidade.¹²⁰ Elucida Di Pietro que a responsabilidade civil objetiva pode decorrer de comportamentos que, apesar de lícitos, propiciem a determinadas pessoas ônus maior que o suportado pela coletividade, havendo a violação de um direito alheio. Portanto, conclui a autora:

a responsabilidade extracontratual do estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.¹²¹

¹¹⁷ FERRAZ, Sérgio. op. cit., p. 35.

¹¹⁸ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. “Aspectos jurídicos da reparação de áreas contaminadas por resíduos industriais”. In *Revista de Direito Ambiental*. N. 29: 128 – 166. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 136.

¹¹⁹ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano no Direito Brasileiro*. 2ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. p. 193.

¹²⁰ BENJAMIN, Antonio Hernan V.. O Princípio Poluidor-Pagador e a Reparação do Dano Ambiental. In BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 247.

¹²¹ DI PIETRO, op. cit., p.698.

Nesse sentido, podemos afirmar, com segurança, em consonância com Haroldo Garcia Vitta, que

devido às regras do ordenamento jurídico, há algumas diferenças entre a responsabilidade civil do Direito Privado e a responsabilidade civil por dano ambiental. Na última, o ato não precisa ser ilícito, e nem se perquire a culpa do autor do dano. Basta a demonstração: a) do causador da conduta o atividade (ou da omissão); b) do dano ambiental; e c) do nexo causal entre a ação ou omissão.

Já tivemos a oportunidade de discutir, no presente trabalho, que a responsabilidade civil em matéria ambiental é objetiva, na modalidade do risco integral, de modo que independe de culpa ou dolo do agente e de excludentes de responsabilidade, tampouco a ilicitude ou a conduta antijurídica são relevantes.

Em síntese, o administrador público possui uma obrigação de atuar e não mero poder de agir. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho,

as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes¹²².

Em virtude disso, o Estado omissor em relação ao cumprimento de suas incumbências, como as decorrentes do artigo 225, §1º da CRFB/88, deverá ser responsabilizado civilmente por ter faltado com seu poder-dever de agir, sem prejuízo de eventual responsabilidade penal e administrativa.

2.3.2. Solidariedade passiva e co-responsabilidade ambiental do Estado por omissão

Como bem consigna Steigleder, não é aceitável que se estabeleça um regime diferenciado para o Poder Público enquanto causador do dano ambiental, ainda que de forma indireta, em conformidade com os arts. 225, par 3º da CRFB/88 e 3º, IV da Lei. 6938/81¹²³. Tal premissa se justifica, uma vez que, quando o Estado falha com sua obrigação legal de fiscalizar ou licenciar, ele está, automaticamente, contribuindo para a ocorrência do

¹²² CARVALHO FILHO, op. cit., p. 42.

¹²³ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano no Direito Brasileiro*. 2ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2001. p. 196.

dano ambiental, visto que a devida execução de sua ação fiscalizatória, por exemplo, em conjunto com as medidas necessárias para corrigir os erros constatados, pode ser decisiva para evitar a degradação do meio ambiente.

Assim sendo, a omissão pode, sim, mesmo que indiretamente, causar danos, de modo que o Poder Público deve responder objetivamente e solidariamente com os demais co-poluidores, os quais são responsáveis na mesma medida pelo dano ocorrido, mesmo porque, como vimos em capítulo anterior, é difícil, senão impossível, medir com exatidão a responsabilidade de cada agente causador do dano ambiental. Conforme sustenta Herman Benjamin, não é justo que o meio ambiente reste indene diante da dificuldade de determinar com precisão quem provocou o dano, ademais, sustenta o autor que a solidariedade nesse caso também decorre da própria indivisibilidade do dano ao meio ambiente, uma vez que este constitui uma unidade infragmentável¹²⁴.

Portanto, tendo em vista essa característica de indivisibilidade do dano, a qual gera uma grande dificuldade de determinar a medida de responsabilidade de cada indivíduo envolvido, havendo mais de um agente poluidor, seja de forma direta ou indireta, incide a solidariedade entre eles, como co-poluidores, sendo tal premissa decorrente dos artigos 258, 259 e 275 do CC, apesar de já existir desde o CC de 16, no antigo art. 1.518.

Édis Milaré confirma esta realidade jurídica no âmbito do direito ambiental, ao declarar que

à vista do sistema de responsabilidade ambiental reparatória, havendo mais de um agente poluidor, prevalece entre eles o vínculo e as regras da solidariedade, no teor do art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, que importa na responsabilidade de todos e de cada um pela totalidade dos danos, ainda que não os tenham causado por inteiro¹²⁵.

Dessa forma, como é característico das obrigações solidárias, todos respondem integralmente pelo prejuízo causado, ressalvado o direito de regresso.

¹²⁴ BENJAMIN, Antônio Herman. Responsabilidade civil por dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo. 1998. p. 38.

¹²⁵ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 7ª edição. São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 2011. p. 1260.

Inclusive, o próprio artigo 225, da Constituição da República, em seu parágrafo 3º, remete à responsabilidade solidária. De acordo com este artigo, a responsabilidade é de todos os “infratores”, isto é, todos aqueles que concorreram para o dano ao ambiente ¹²⁶. Outrossim, pontua, perfeitamente, Heraldo Garcia Vitta que

como o meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é 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, evidentemente, a responsabilidade civil só pode ser solidária. As pessoas que, de algum modo, concorreram ao resultado, respondem pelos prejuízos ambientais, solidariamente ¹²⁷.

Com efeito, quando o Estado se omite quanto aos seus deveres constitucionalmente previstos ou quando age de maneira insuficiente para proteger o meio ambiente, contribuindo para geração do prejuízo ambiental, será responsabilizado solidariamente com o poluidor direto. Desse sentir concorda Édís Milaré:

o Estado também pode ser solidariamente responsabilizado pelos danos ambientais provocados por terceiros, já que é seu dever fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. Esta posição mais se reforça com a cláusula constitucional que impõe ao Poder Público o dever de defender o meio ambiente e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações ¹²⁸.

Além disso, é notório que a responsabilização solidária com o particular funciona como uma forma de compelir o ente 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 (...)” ¹²⁹.

Cabe discordar, data vênua, da doutrina, na qual se inclui Heraldo Garcia Vitta ¹³⁰, Toshio Mukai ¹³¹ e Helly Alves de Oliveira ¹³², que defende que o Estado apenas responde solidariamente com o particular nos casos de

¹²⁶ VITTA, Heraldo Garcia. *Responsabilidade civil e administrativa por dano ambiental*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2008. p. 86.

¹²⁷ Ibid. p. 86.

¹²⁸ MILARÉ, Édís. op. cit., p. 1261.

¹²⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 375.

¹³⁰ Ibid. p. 97.

¹³¹ MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1992. p. 63.

¹³² OLIVEIRA, Helly Alves de. *Da responsabilidade do Estado por danos ambientais*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1990, p. 47.

culpa (*culpa in omittendo* ou *culpa in vigilando*), quando o ato administrativo for ilícito, com a condição de que o dano poderia ter sido impedido pelo Poder Público.

Conforme demonstrado exaustivamente neste trabalho, a responsabilidade civil do Estado por dano ambiental é objetiva tanto em casos de conduta comissiva quanto omissiva, não havendo base legal que justifique qualquer diferenciação, sendo, portanto, impertinente para fins jurídicos que o fato que contribuiu para o prejuízo ambiental tenha sido uma ação ou uma omissão, pois, de qualquer forma, a responsabilidade do poluidor, (art. 3º, IV) será objetiva, nos moldes da legislação ambiental (art. 14, §1º).

Além disso, é demasiado injusto exigir que se prove concretamente que o Estado poderia ter evitado o dano, não apenas por ser uma prova difícil (ou até mesmo impossível) de se fazer, mas, também, porque nem sempre o Estado por si poderia ter evitado, mas, muitas vezes, poderia ter amenizado significativamente o prejuízo ambiental.

Feita esta observação, podemos concluir que tanto o causador direto do dano ambiental, como o indireto, podem sofrer as consequências da responsabilidade civil, conforme se infere pelo art. 3º, IV, da lei 6.938/81¹³³. Não importa a intensidade da responsabilidade de cada um, todos respondem pela integralidade do dano, em litisconsórcio facultativo, sendo a medida do dano causado por cada fonte poluidora interessante apenas para futura ação regressiva¹³⁴.

Há que ressaltar, contudo, que a responsabilidade solidária não se restringe à relação entre o Estado e o particular causador direto do fato danoso, podendo existir, ao mesmo tempo, a responsabilidade solidária entre entidades políticas.

¹³³ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito Ambiental Esquematizado*. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2013. p. 410.

¹³⁴ Ibid. p. 411.

2.3.3. Responsabilidade solidária entre os entes da federação

Observa-se, em diversos acórdãos proferidos pelo STJ, que o artigo 23 da CRFB/88 vem sendo constantemente usado para ampliar o rol de responsáveis por danos ambientais, uma vez que este artigo, em seu inciso VI, estabelece a competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, assim como preservar as florestas, a fauna e a flora. Trata-se, portanto, de competência material que fixa dever de execução concreta de certas obrigações por parte do Poder Público¹³⁵. Este dispositivo é aplicado em conjunto com o art. 225, *caput*, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Por força desses aspectos, fixada a legitimidade passiva de um dos entes da Administração Pública, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil, estaria legitimada a inclusão das três esferas de poder no polo passivo da demanda, ou seja, União, estado e município podem responder solidariamente.

Todavia, tal extensão da responsabilidade civil merece ser feita com a devida cautela. Parece um exagero responsabilizar, por exemplo, um estado e a União solidariamente por toda e qualquer ação ou omissão de um município inserto no referido estado. Desse modo, é importante analisar as peculiaridades do caso concreto. Por exemplo, no julgamento do RE 604.725-PR, parece razoável a inclusão do Estado do Paraná na demanda, visto que este repassou certa verba ao Município de Foz do Iguaçu para a realização de uma obra que ocasionou impacto ambiental, além de ter faltado com seu dever de fiscalizar. Já quanto à inclusão da União, mesmo diante da responsabilidade comum que concerne ao art. 23, não parece lógica diante das circunstâncias, dado que tal ente político não teve qualquer liame com a ocorrência do dano, faltando nexo de causalidade, além de que a finalidade da ação, que consiste na reparação da área

¹³⁵ VITTA, Heraldo Garcia. op. cit., p. 91

degradada, poderia ser perfeitamente atendida por meio da condenação do estado e do município, estes sim, ligados ao dano ocorrido.

Por conseguinte, cabe a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A esse respeito, Di Pietro entende que o primeiro faz parte do segundo, na medida em que a razoabilidade exige proporcionalidade na adequação entre meios e fins, devendo-se evitar decisões excessivamente onerosas, desnecessárias¹³⁶. Ao mesmo tempo, Celso Antônio Bandeira de Mello, relata a importância do bom senso, de acordo com o ponto de vista racional de pessoas equilibradas, ao aplicar-se o princípio da razoabilidade¹³⁷. Já quanto a aplicação do princípio da proporcionalidade, frisa o autor a necessidade da decisão estar compatível com a finalidade do interesse público que se busca no caso em evidência.¹³⁸

Já no que diz respeito à concessão de serviços públicos, o mandamento constitucional decorrente do art. 23, inciso VI mostra-se especialmente relevante, uma vez que o poder concedente não pode se eximir da proteção do meio ambiente por força da concessão. Em outras palavras, a concessão não faz desaparecer a titularidade do ente originariamente competente, em respeito aos deveres consignados no referido dispositivo¹³⁹.

Registre-se, ainda, que a ofensa ao meio ambiente, mesmo que decorrente de um fato provocado por um município, não raras vezes, se espalha pelas unidades da federação, exigindo atitudes reparadoras de todos os entes envolvidos, por imposição, como vimos, constitucional.

Merece destaque, também, a existência do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que é composto pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, (art. 6º, Lei 6938/81), e constitui a

¹³⁶ DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. op. cit., p. 81.

¹³⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit., p.111.

¹³⁸ Ibid. p. 113

¹³⁹ STJ. 2ª Turma. Recurso Extraordinário 37.354-9. Rel. Min. Antônio de Pádua. Brasília. DJ 18/09/1995 ; STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 28.222-SP. Rel. Min. Eliana Calmon. Brasília. DJ 15/10/2001; STJ. 1ª Turma. Recurso Especial 884.150-MT. Rel. Min. Luiz Fux. DJ 07/08/2008.

responsabilidade, compartilhada entre estes entes, pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, e pela implementação da política nacional do meio ambiente¹⁴⁰.

Fica claro, portanto, que existe a possibilidade de mais de um ente da federação responder pela conduta omissiva que contribuiu para a ocorrência do prejuízo ambiental, devendo-se, no entanto, considerar se no caso concreto existem circunstâncias que indiquem tal possibilidade, aplicando-se os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a fim de não condenar quaisquer entes públicos, pelo simples fato de integrarem a federação, o que não representa uma interpretação sensata do art. 23, VI da CRFB/88.

Assim, caracterizada a omissão do Estado, poderão integrar o polo passivo da ação de responsabilidade civil o Poder Público, representado por um ou mais entes da federação, em solidariedade com o particular, poluidor direto. Todavia, neste ponto, temos observado relevantes e recorrentes críticas, no que diz respeito ao princípio do poluidor-pagador, o qual, muitas vezes, acaba por não ser atendido, como veremos adiante.

¹⁴⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. op. cit., p. 128.

3. Críticas à Responsabilidade Civil Solidária do Estado por omissão em matéria ambiental

Como compreendemos no capítulo anterior, é absolutamente inequívoco que o Estado deve responder por suas condutas omissivas que contribuam para a ocorrência de um dano ambiental, visto que possui o poder-dever de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Outrossim, concluímos que tal responsabilidade do Estado por omissão, solidária com o poluidor direto, decorre, não apenas de questão fática, qual seja a indivisibilidade do dano ao meio ambiente, uma vez que este é uno, mas também de exigência que jorra do próprio microssistema de direito ambiental.

Portanto, de fato, diante da pluralidade de poluidores, diretos e indiretos (art. 3º, IV, da Lei 6938/81), é imprescindível a aplicação da solidariedade entre eles, visando a reparação e a preservação do meio ambiente, não existindo margem, neste ponto, para o intérprete da lei entender de modo diverso, restando, assim, inócua toda argumentação desenvolvida em sentido contrário.

Todavia, há que se admitir que esse tipo de responsabilização não está isenta de relevantes críticas, as quais são sempre bem vindas quando buscam refletir sobre formas de aperfeiçoar a aplicação dos institutos jurídicos, para que garantam uma forma mais justa e eficiente de viabilizar a higidez do meio ambiente.

3.1. A mitigação do princípio do poluidor-pagador

Não obstante a indiscutível necessidade de se responsabilizar solidariamente o Estado, em conjunto com o poluidor direto, quando constatada sua contribuição para a sucessão da danosidade ambiental, é certo que essa sistemática não é ideal, conquanto dela advém um sério problema

que concerne à mitigação do importantíssimo princípio do poluidor-pagador.

A dificuldade em evidência ganha expressão quando o Estado, responsável por omissão, acaba por ser executado, sendo compelido a arcar com o ônus da poluição ambiental, enquanto o poluidor direto permanece inerte.

A crítica que se faz envolve o cerne do princípio do poluidor-pagador, cujo objetivo é que o poluidor ou o potencial poluidor direto arque com as despesas necessárias à proteção, reparação e preservação do meio ambiente, já que lucra com a atividade lesiva à coletividade.

Se não respeitado o referido princípio, haverá um “enriquecimento do produtor às custas de um efeito negativo suportado pela sociedade”¹⁴¹, incluindo as futuras gerações, ou seja, o objetivo de se inverter a equação socialização de ônus e privatização de bônus não será alcançado. Veja que, na hipótese de o Estado ser executado por toda a dívida, que diz respeito à reparação ou à compensação de certo dano ambiental, quem estará arcando com o ônus é a própria sociedade que fornece subsídios ao Estado, constituindo um tipo de auto-indenização, posto que a coletividade é, ao mesmo tempo, a vítima do referido dano, que fere diretamente seu direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sobre essa questão, assinala Álvaro Mirra que

(...) acionar indiscriminadamente o Estado, em caráter solidário com terceiro degradador, pela sua omissão em fiscalizar e impedir a ocorrência do dano ambiental, significaria, no final das contas, transferir à própria vítima última da degradação – a sociedade – a responsabilidade pela reparação do prejuízo, com 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 determinadas¹⁴².

Outro objetivo que deriva do princípio do poluidor-pagador, e que, evidentemente, também não é alcançado diante da execução imediata do Estado omissor, é a internalização das externalidades negativas.

Como vimos, o princípio do poluidor-pagador não busca contornar a

¹⁴¹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. op. cit., p. 300.

¹⁴² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. op. cit., p. 216.

preservação do meio ambiente, de modo a permitir que se pague para poluir.

A esse respeito, expõe Édis Milaré:

(...) o princípio do poluidor-pagador impõe a internalização dos custos decorrentes das externalidades negativas ambientais, isto é, dos efeitos nocivos resultantes do desenvolvimento de atividades humanas que, embora não sejam necessariamente voluntários, merecem igual reparação, uma vez que incidem sobre a qualidade do meio, em prejuízo de toda a sociedade¹⁴³.

A partir dessa lição doutrinária, podemos entender que o princípio do poluidor-pagador possui uma importantíssima faceta preventiva, que pretende a redistribuição adequada dos custos entre os que lucram com a atividade poluidora e os que dela se beneficiam de alguma forma, mas esse processo de internalização das externalidades negativas também se manifesta por meio da responsabilidade civil do poluidor, a fim de corrigir a falha de mercado que resulta na socialização de ônus e na privatização de bônus, evitando, assim, onerar, novamente, a sociedade, a qual já suporta a depreciação da qualidade ambiental.

De acordo com Édis Milaré, o agente do dano deve assumir todos os riscos de sua atividade, pondo-se fim, em tese, à socialização de prejuízos e à privatização de lucro.

Outra crítica que deve ser levada em consideração diz respeito à ideia de que o Estado pode constantemente figurar no polo passivo das demandas que tiverem por objeto um dano ambiental, pois, em tese, sempre poderá ser responsabilizado solidariamente por omissão no dever de fiscalizar, dado a sua obrigação constitucional de preservar e defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Ocorre que “responsabilidade solidária” significa que qualquer um dos poluidores (diretos e indiretos) pode ser responsabilizado por toda a degradação ambiental. Por conseguinte, o autor da ação pode escolher um, alguns ou todos que, em conjunto, provocaram direta ou indiretamente o dano para integrar o polo passivo da ação de responsabilidade civil ambiental, sendo o litisconsórcio (art. 46, I do CPC), passivo, facultativo,

¹⁴³ MILARÉ, Édis. op. cit., p. 1251.

conforme jurisprudência pacífica do STJ¹⁴⁴.

Com isso, caso o Estado, omisso no seu dever de fiscalização, nada tendo lucrado, mas apenas perdido com o dano ambiental, seja executado por toda a dívida, o que é muito comum de acontecer em sede de responsabilidade civil solidária, só poderá verificar qual a proporção do dano que lhe diz respeito em ação própria, de regresso, contra a real fonte poluidora¹⁴⁵.

É essencial que se busque esse ressarcimento, visto que não se pode admitir que o poluidor se beneficie da degradação ambiental, prejudicando bem cujo titular é a coletividade. Conforme assinala Paulo Affonso Leme Machado, “o poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia”¹⁴⁶, por isso, não é uma faculdade, mas sim um dever do Estado buscar o ressarcimento, em respeito ao inafastável princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente¹⁴⁷.

No entanto, o fato de o Estado poder ser ressarcido futuramente, não ameniza o problema de que executá-lo em primeiro lugar, em benefício do degradador principal, provoca uma quebra do princípio do poluidor-pagador, o qual “constitui fundamento primário da responsabilidade civil em matéria ambiental”¹⁴⁸, causando, assim, um contrassenso, mesmo porque esse princípio propõe que os custos do dano ao meio ambiente não sejam suportados nem pelo Poder Público e nem por terceiros, pelo contrário, sejam internalizados pelo poluidor direto que se beneficia com a degradação ambiental¹⁴⁹.

¹⁴⁴ RODRIGUES, Marcelo Abelha. op. cit., p. 411

¹⁴⁵ Ibid. p. 412.

¹⁴⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. op. cit., p. 71.

¹⁴⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. op. cit. p. 413.

¹⁴⁸ MILARÉ, Edis. op. cit., p. 1251.

¹⁴⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. op. cit., p. 70.

3.2. Uma Possível Solução: A Responsabilidade Civil Ambiental do Estado de Natureza Solidária e de Execução Subsidiária

Tendo em vista o dilema, sobre o qual acabamos de refletir, quanto à dificuldade de compatibilizar a responsabilidade solidária, entre o Estado e o particular, com o princípio do poluidor-pagador, o Superior Tribunal de Justiça, a fim de solucionar, ou, ao menos, abrandar, esse impasse, reconheceu, em recente decisão, proferida no julgamento do REsp 1.071.741-SP¹⁵⁰, a execução subsidiária do Estado.

Diante disso, buscaremos aqui compreender essa importante e inovadora decisão e como ela ajudará a resolver o problema que envolve as principais críticas à responsabilidade solidária do Estado omissor por dano ao meio ambiente que acabamos de ver.

Cabe destacar, no entanto, que esse não foi o único julgamento em que a questão da mitigação do princípio do poluidor-pagador foi discutida. Por isso, primeiramente, é importante tecer uma análise quanto ao REsp 647.493-SC¹⁵¹, o qual abriu espaço para a possível solução deste problema no âmbito do STJ, tendo sido julgado em 2004 e sendo, portanto, anterior ao REsp 1.071.741-SP, cujo julgamento ocorreu em 2009.

O REsp 647.493-SC foi interposto em sede de ação civil pública que teve por objeto um dano ambiental ocasionado no município de Criciúma e suas adjacências, no Estado de Santa Catarina, devido à realização inadequada de atividades extrativas de carvão mineral. Em consequência à severa poluição ambiental que causou grande prejuízo à qualidade de vida e à saúde de comunidades locais, a região foi considerada Área Crítica Nacional pelo Decreto 85.206/80.

No polo passivo da ação, foram incluídos todos os poluidores diretos que se pode constatar, o que se resume a uma série de empresas

¹⁵⁰ STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 1.071.741-SP. Rel. Min. Herman Benjamin. DJ 16/12/2010.

¹⁵¹ STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 647.493-SC. Rel. Min. João Otávio de Noronha. DJ 16/12/2010.

mineradoras, e seus respectivos sócios¹⁵², que exploravam a bacia carbonífera. Da mesma forma, a União também integrou o polo passivo da ação, na qualidade de poluidor indireto, por ter faltado gravemente com seu dever de fiscalização, não tendo exercido qualquer controle ambiental das atividades extrativas do carvão, contrariando o art. 225, par. 1º, 2º e 3º da CRFB/88, assim como obrigações específicas assentadas no Decreto-Lei 227/67 e na Lei 7.805/89.

Nesse ponto, os argumentos levantados pela União no REsp 647.493-SC são de extrema relevância para o fim ao qual queremos chegar no presente trabalho.

O ente público em questão assumiu em sua defesa a posição de que não teria responsabilidade solidária com as empresas mineradoras no que se refere à recuperação do meio ambiente e às indenizações cominadas. A sua justificativa foi pautada, principalmente, no princípio do poluidor-pagador, sob a alegação de que este impõe os encargos decorrentes da degradação ambiental a quem lhe deu causa direta. Em seguida, fez menção ao fato de que a sociedade estaria arcando com os custos da reparação, de forma mediata, resultando em uma auto-indenização, ou seja, estaria sendo duplamente onerada.

Observa-se que os argumentos sustentados pela União são dotados de relevância prática, visto que, de fato, o princípio do poluidor-pagador restará prejudicado caso a União seja executada em primeiro plano. Por outro lado, a posição assumida, qual seja, a de não possuir responsabilidade solidária com as empresas mineradoras, mesmo diante da clara omissão quanto ao seu dever de fiscalizar e adotar as medidas concretas tendentes à evitar a danosidade ambiental, beira ao absurdo e representaria uma homenagem à ultrapassada teoria da irresponsabilidade do Estado, caso fosse acatada.

¹⁵² Os sócios das empresas mineradoras também integraram o polo passivo da ação na qualidade de poluidores indiretos. Entendeu-se que “segundo o que dispõe o art. 3º, IV, c/c o art. 14, 1º, da Lei n. 6.938/81, os sócios/administradores respondem pelo cumprimento da obrigação de reparação ambiental na qualidade de responsáveis em nome próprio. A responsabilidade será solidária com os entes administrados, na modalidade subsidiária.” (STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 647.493-SC. Rel. Min. João Otávio de Noronha. DJ 16/12/2010).

Como já tivemos a oportunidade de examinar, o Estado responde por suas omissões, visto que possui o dever, inclusive constitucional, de agir em situações como a ora em evidência. Nesse sentido, entendeu o ministro relator João Otávio de Noronha, ser irrefutável o acórdão quanto à condenação da União, manifestando-se da seguinte forma:

Cumpre, então observar que, se a lei impõe ao Poder Público o controle e fiscalização da atividade mineradora, possibilitando a aplicação de penalidades, não lhe compete optar por não fazê-lo, porquanto inexistente discricionariedade, mas obrigatoriedade de cumprimento de conduta impositiva.¹⁵³

Já no que diz respeito à questão da dupla oneração da sociedade, vítima do dano que será obrigada a suportar o ônus da reparação e da indenização, mediante a execução da União, o relator fez uma análise mais detida, chegando a conclusão de que tal argumento é perfeitamente razoável e expressa a realidade.

Contudo, quanto a isso, entendeu que, apesar de a União ter razão em um primeiro momento, de acordo com uma análise superficial, o referido argumento não prospera diante de uma avaliação mais profunda do caso concreto. Aponta o relator que, apesar de o dano se restringir ao sul do Estado de Santa Catarina, o carvão mineral extraído por meio da atividade poluidora beneficiou a sociedade como um todo, uma vez que é matéria prima para, entre outras coisas, a geração de energia elétrica. Diante disso, assinala que

(...) a diluição da reparação com a sociedade em geral, que se beneficiou com a produção das empresas poluidoras, apresenta-se consentânea com o princípio da equidade, até porque se trata de diluição indireta, efetivada via arrecadação tributária (o que já ocorre).¹⁵⁴

Por fim, o ministro João Otávio de Noronha enfrentou o que parece ser o ponto central da discussão: em razão da responsabilidade ser solidária, o Estado pode ser o único convocado ao cumprimento da obrigação. Se isto ocorrer, sendo o Estado compelido a arcar com os encargos da responsabilidade civil, ele terá o dever de exigir das sociedades empresarias,

¹⁵³ STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 647.493-SC. Rel. Min. João Otávio de Noronha. DJ 16/12/2010.

¹⁵⁴ Ibid.

verdadeiramente poluidoras – poluidores diretos –, que solvam o valor despendido, dado que não logrou qualquer benefício com o evento danoso, o qual apenas foi vantajoso para as empresas mineradoras.

Ressaltou, ainda, em seu voto, que o interesse público exige que o prejuízo ambiental seja ressarcido primeiro por aqueles que exerceram a atividade poluidora e que, logo, devem assumir os riscos dela decorrentes. Assim, manifestou, nesse ponto, seu entendimento, segundo o qual as empresas, responsáveis diretamente pela degradação ambiental, deveriam ser executadas em primeiro lugar.

Ante o exposto, percebe-se que o referido voto do ministro relator João Otávio de Noronha analisou a questão que envolve a mitigação do princípio do poluidor-pagador, a qual se manifesta quando o Estado é o primeiro a ser executado em detrimento dos poluidores diretos. Todavia, diante desse obstáculo, o relator não deixou claro como o particular poderia ser necessariamente executado antes do Poder Público, apenas visualizou como solução a posterior ação de regresso, o que não resolve de fato o problema.

Ademais, uma ação de regresso dá azo a mais tempo em que o Estado e a população, duplamente onerada, ficarão sem ressarcimento. Enquanto isso, os poluidores principais ficam desmotivados a perseguir meios menos prejudiciais ao meio ambiente no desempenho de suas atividades, que viabilizem a internalização das externalidades negativas, uma vez que não tiveram que suportar o ônus da destruição causada, mesmo que temporariamente, sendo sua conduta recompensada com lucro e nenhum encargo.

Mas se a decisão resultante do REsp 647.493-SC não encontrou uma solução eficiente para o problema em evidência, o STJ, no julgamento do REsp 1.071.741-SP, foi mais efetivo nesse ponto. Vejamos por quê.

A ação civil pública que deu origem ao REsp 1.071.741-SP, foi movida em razão da construção ilegal de um imóvel, por particular, no Parque Estadual de Jacupiranga, ocasionando a turbação e o esbulho de bem público que se trata de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral

(Lei 9.985/00). A demanda foi direcionada tanto à proprietária do imóvel, como também ao Estado de São Paulo, entretanto, a sentença reconheceu a responsabilidade exclusiva da proprietária.

Tal sentença parcial motivou a interposição do REsp 1.071.741-SP pelo Ministério Público, o qual suscitou a responsabilidade solidária do Estado de São Paulo, por força do art. 535 do CPC e dos arts. 3º, IV e 14 par. 1º da Lei 6938/81, haja vista que a administração pública, apesar de ter embargado a obra na referida área de proteção ambiental, não adotou as medidas possessórias cabíveis contra o esbulho e a turbação, tendo agido de maneira insuficiente, de modo a permitir, indiretamente, a exploração ilegal do bem público.

O relator, ministro Herman Benjamin, acolheu o argumento do Ministério Público, entendendo que o Estado tinha o dever de, no caso, combater a invasão ao Parque Estadual por meio do desforço imediato, nos moldes do art. 1210, par. 1º do CC, sendo sua obrigação promover a apuração da infração ambiental, mediante processo administrativo, assim que dela tivesse conhecimento, sob pena de co-responsabilidade, conforme se extrai do art. 70, par 3º da Lei 9.605/98.

Quanto ao poder-dever de ação do Estado de assegurar a qualidade ambiental, asseverou o ministro em seu voto não ser possível a Administração se escusar das inúmeras incumbências legais e constitucionais, nas quais se inclui o dever de controle e fiscalização ambiental, já que

não se duvida, sobretudo à luz da Constituição Federal de 1988, que ao Estado a ordem jurídica abona, mais na fórmula de dever do que de direito ou faculdade, a função de implementar a lei, inclusive contra a si próprio ou interesses imediatos do Administrador de plantão. Seria mesmo um despropósito que o ordenamento constrangesse os particulares a cumprir ou observar a lei e atribuísse ao servidor a possibilidade, conforme a conveniência ou oportunidade do momento, de por ela zelar ou abandoná-la à própria sorte, de nela se inspirar ou, frontal ou indiretamente, contradizê-la, buscar realizar as suas finalidades públicas ou ignorá-las em prol de interesses outros.¹⁵⁵

Nessa linha, prossegue:

¹⁵⁵ STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 1.071.741-SP. Rel. Min. Herman Benjamin. DJ 16/12/2010.

O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (=dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, jorra diretamente do marco constitucional (em especial dos arts. 23, VI e VII, 170, VI, e 225) e da legislação infraconstitucional, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81, arts. 2º, I e V, e 6º) e da lei 9.605/98 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente).¹⁵⁶

Ademais, completou que é fundamental a administração não passar a imagem de inação, o que estimula a sensação coletiva de impunidade, não cabendo ao administrador, inclusive em respeito ao princípio da indisponibilidade do interesse público, optar por defender, ou não, o patrimônio público e o meio ambiente, “bem de uso comum do povo”.

Já no que diz respeito à solidariedade, o relator entendeu ser absolutamente inequívoco que o estado deve responder solidariamente com o particular, basicamente por duas razões: a indivisibilidade do dano ambiental, visto que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é macrobem insuscetível de fragmentação e a adoção pelo regime brasileiro de direito ambiental da solidariedade passiva.

Nesse passo, infere que é inevitável

(...) reconhecer a responsabilidade solidária do Estado quando, *devendo agir para evitar o dano ambiental*, mantém-se inerte ou age de forma deficiente ou tardia. Ocorre aí *inexecução de uma obrigação de agir* por que tinha o dever de atuar.¹⁵⁷

Uma vez superada a discussão quanto a responsabilidade do Estado, Herman Benjamin, esclareceu que, apesar de solidária com o particular, em caso de omissão do dever-poder de controle e fiscalização, a sua execução é subsidiária.

Para entendermos porque Herman Benjamin chegou a tal conclusão, é preciso considerar o princípio do poluidor-pagador. Embora não tenha expressado, em palavras, que tal responsabilidade solidária de execução subsidiária busca efetivar a aplicação desse princípio, podemos extrair isso de seu voto, como veremos mais adiante.

¹⁵⁶ STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 1.071.741-SP. Rel. Min. Herman Benjamin. DJ 16/12/2010.

¹⁵⁷ STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 1.071.741-SP. Rel. Min. Herman Benjamin. DJ 16/12/2010.

Primeiramente, impende observar que o relator deixou claro que a responsabilidade continua sendo solidária, apenas a execução será subsidiária, o que significa que o Estado integra sim o título executivo da decisão judicial como devedor solidário, mas não será chamado a responder na “linha da frente”. Somente quando, e se, o devedor principal não puder arcar com os custos da reparação e/ou indenização, “seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer outra razão”, o Estado será chamado a cumprir a obrigação, assegurado, sempre, o seu direito de regresso (art. 934, do Código Civil).

Portanto, não há que se pensar que a qualidade de “devedor-reserva” enfraquece as chances de reparação do meio ambiente degradado, uma vez que a responsabilidade continua sendo solidária, e o Estado poderá ser chamado a cumprir a imposição judicial diante da impossibilidade do poluidor direto fazê-lo.

Percebe-se que a intenção de se executar subsidiariamente o Estado reside em fatores “de ordem social, política e econômica, mas também de justiça”¹⁵⁸, pois, em razão de sua posição anômala de representante da sociedade-vítima, ele é prejudicado pelo dano, de modo que seria injusto ser executado antes do poluidor que se beneficiou com a degradação ambiental.

Herman Benjamin também buscou com essa inovação combater a ideia de que o Estado é o segurador universal dos poluidores. De acordo com o ministro, não é porque o Poder Público tem o poder-dever de implementação ambiental, sendo considerado, no âmbito constitucional, guardião do meio ambiente ecologicamente equilibrado, que os cofres públicos tem a função de garantir a ação devastadora dos poluidores, até porque, quem suporta o ônus, na prática, é a sociedade.

Com isso, o objetivo material de incluir o Estado omissor no polo passivo da ação de responsabilidade civil é assegurar a solvabilidade do

¹⁵⁸ STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 1.071.741-SP. Rel. Min. Herman Benjamin. DJ 16/12/2010.

crédito ambiental, ou seja, evitar que o dano ambiental fique sem reparação, caso o poluidor direto não tenha condições de repará-lo, por qual for o motivo, não sendo a intenção “substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material e principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e indenização pelos prejuízos”¹⁵⁹. Desta forma, ao estabelecer uma ordem de preferência em favor do Estado, por meio da execução subsidiária, se rompe a qualificação de segurador universal, ao mesmo tempo em que não se permite que o meio ambiente reste indene diante da impossibilidade ou incapacidade do poluidor direto.

Enfim, constatou Herman Benjamin que a conduta omissiva do Estado de São Paulo colaborou para a degradação ambiental, devendo o mesmo ser responsabilizado solidariamente, porém, executado de maneira subsidiária, com direito de regresso de todo valor dispendido, caso tenha que arcar com os custos cominados pela sentença judicial.

Portanto, podemos perceber, pelo voto vencedor proferido pelo ministro relator Herman Benjamin, que houve uma indiscutível evolução na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, resultante de uma solução jurídica satisfatória ao problema, que há muito tempo vinha ocorrendo, da mitigação do princípio do poluidor-pagador.

A execução subsidiária, ao estabelecer uma ordem de preferência, promove a execução do poluidor principal, o qual, assumindo os custos das externalidades negativas produzidas por ele mesmo, faz jus ao princípio do poluidor-pagador, internalizando tais externalidades e evitando, desta maneira, a socialização de ônus e a privatização de bônus.

Cabe registrar que Édis Milaré, ao buscar uma solução para o mesmo problema, defende a tese de que a responsabilidade civil do Estado em caso de omissão deve ser solidária, mas aquele que lucra com a atividade deve ser acionado primeiro:

Na prática, para não penalizar a própria sociedade, que é quem paga as contas públicas, e que teria, em última análise, de indenizar os prejuízos decorrentes do

¹⁵⁹ STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 1.071.741-SP. Rel. Min. Herman Benjamin. DJ 16/12/2010.

dano ambiental, convém, diante das regras da solidariedade entre os responsáveis, só acionar o Estado quando puder ser increpada a ele a causação direta do dano. Na verdade, se é possível escolher um dos responsáveis, segundo as regras da solidariedade, por que não se valer da opção mais conveniente aos interesses da comunidade, chamando-se primeira e prioritariamente, aquele que lucra com a atividade?!”¹⁶⁰

No entanto, simplesmente não acionar o Estado e esperar que a ação seja movida contra o poluidor direto pode ter um desfecho ruim para o meio ambiente, pois, caso chegue-se à conclusão de que o referido poluidor não tem como arcar com a obrigação imposta, mesmo que seja movida uma nova ação contra o Estado, a demora pode ser muito prejudicial, em virtude do caráter progressivo do dano ambiental, que se agrava com o passar do tempo¹⁶¹. Por isso, a responsabilidade solidária de execução subsidiária parece ser a solução mais satisfatória, até o momento, uma vez que evita que o meio ambiente reste indene ao mesmo tempo que prestigia o princípio do poluidor-pagador.

Todavia, é verdade que nada impede o autor de, querendo, incluir no polo passivo apenas o Poder Público, como poluidor indireto, em decorrência da responsabilidade solidária. Conforme ensinamento de Álvaro Mirra, caracterizada a responsabilidade solidária passiva, em tese, mesmo que um dos litisconsortes seja o Poder Público, o litisconsórcio será facultativo¹⁶². Tal ressalva também foi feita por Herman Benjamin no julgamento do REsp que acabamos de examinar:

Como consequência da solidariedade e por se tratar de litisconsórcio facultativo, cabe ao autor da Ação optar por incluir ou não o ente público na petição inicial. Realmente, a solidariedade passiva não impõe o litisconsórcio necessário, o que corresponderia a uma negação das suas fontes originais. Bem acentua Washington de Barros Monteiro que uma de suas características é exatamente a “faculdade que tem o credor de exigir e receber a prestação do coobrigado que escolhe. A autoridade judiciária não tem direito de sobrepor-se a essa eleição, impondo ao autor a presença no feito de outros litigantes”.¹⁶³

¹⁶⁰ MILARÉ, Édis. op. cit., p. 1262.

¹⁶¹ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Aspectos jurídicos da reparação de áreas contaminadas por resíduos industriais. In *Revista de Direito Ambiental*. N. 29: 128 – 166. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 128.

¹⁶² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. op. cit., p. 224.

¹⁶³ STJ. 2ª Turma. Recurso Especial 1.071.741-SP. Rel. Min. Herman Benjamin. DJ 16/12/2010.

Apesar disso, a vantagem da execução subsidiária, quando viável, é realmente significativa e representa mais um avanço na interpretação do nosso direito ambiental.

No que tange à interpretação, como registrado anteriormente, Herman Benjamin buscou dar efetividade ao princípio do poluidor-pagador ao decidir que a execução do Estado deve ser subsidiária. Note-se que o ministro interpretou o art. 275 do CC, o art. 3º, IV da Lei 6938/81 e o art. 225 da CRFB/88, dos quais se extrai a responsabilidade solidária, à luz do prestigiado princípio do poluidor-pagador, chegando a conclusão de que a responsabilidade do Estado por omissão é solidária, mas a execução deve ser subsidiária.

De fato, nada mais adequado que interpretar tais dispositivos de acordo com um princípio tão importante para o Direito Ambiental, que, nas palavras de Marcelo Abelha, representa

(...) um dos mais robustos “pilares” do Direito Ambiental, sobre os quais devem se assentar todas as normas do ordenamento jurídico do ambiente.

Mais do que isso, o princípio do poluidor/usuário importa num vetor essencial de construção ideológica e ética de interpretação das regras e dos princípios que dele derivam¹⁶⁴.

Sabe-se que o direito não é perfeito, e já não nos iludimos mais com a ideia, clássica do direito romano-germânico, de que a letra fria da lei pode resolver todos os problemas, por isso, o intérprete da lei exerce uma função essencial na formação da norma jurídica. A esse respeito, ensina Barroso que a norma é um resultado da interação entre texto e realidade, que ocorre através de uma análise lógica e argumentativa do caso concreto¹⁶⁵. Este mesmo critério foi usado no julgamento da ADPF153, pelo Ministro Eros Grau, segundo o qual,

Hoje temos como assentado o pensamento que distingue *texto normativo* e *norma jurídica*, a dimensão textual e a *dimensão normativa do fenômeno jurídico*. O intérprete produz a norma a partir dos textos e da realidade.¹⁶⁶

¹⁶⁴ RODRIGUES, Marcelo Abelha. op. cit., p. 297.

¹⁶⁵ BARROSO, Luis Roberto. *A verdade não tem dono*. Disponível em: <<http://jota.info/academia/academia-a-verdade-nao-tem-dono-a-ascensao-do-judiciario-e-a-indeterminacao-do-direito-no-mundo>>. Acesso em 10 out. 2014.

¹⁶⁶ STF. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 153. Pleno. Rel. Min. Eros Grau. Brasília. DJ 29.04.2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 16 out. 2014

Assim, interpretar e aplicar a lei são papéis do poder judiciário, o qual não pode “fechar os olhos” para a realidade, devendo buscar atender aos interesses sociais, inclusive no plano da proteção ambiental, sempre em conformidade com as normas e princípios constitucionais, sendo que, no caso da tutela do meio ambiente devem também ser observados os princípios específicos do direito ambiental, como é o caso do princípio do poluidor - pagador¹⁶⁷.

¹⁶⁷ MIRRA, Álvaro Luiz, Valery. op. cit. p. 406.

Conclusão

O meio ambiente ecologicamente equilibrado foi reconhecido como direito fundamental por nossa Constituição em 1988, o que não significa que tal bem não fosse fundamental em nossas vidas antes desse marco, mas apenas que sua importância foi subestimada por muito tempo.

A visão tradicional dos bens ambientais como meros recursos, evidencia um reducionismo do meio ambiente a uma coisa, sujeita à apropriação e à utilização para satisfação de interesses particulares. Foi preciso uma crise ambiental, amplamente discutida a partir dos anos 70, para que o mundo “abrisse os olhos” em direção ao sério problema em desenvolvimento.

Diante deste cenário, houve uma imensa evolução do Direito Ambiental no mundo. Legislações ambientais, inexistentes em diversos países, ganharam expressão, implementando diretrizes, geralmente, de acordo com as premissas de qualidade ambiental fixadas em conferências sobre o meio ambiente, como, por exemplo, a precursora Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, no ano de 1972.

Cada vez mais esse Direito vem ganhando destaque e relevância, o que, evidentemente, repercute no sistema jurídico brasileiro. Este vem sofrendo ajustes e evoluindo com o passar dos anos, não apenas no texto da lei, mas também na doutrina e na jurisprudência, as quais exercem papel fundamental na formação de nosso direito ambiental, que se caracteriza por conter leis bastante amplas, demandando um olhar especializado para adequá-las à realidade.

Ao longo do caminho perfilhado para tentar reverter esse quadro endêmico de degradação ambiental, percebeu-se que muitos esforços seriam necessários, tendo em vista a sociedade pós-industrial e globalizada que almeja o crescimento econômico, muitas vezes, a qualquer preço. Mas o

preço é caro, é a qualidade ambiental, que interfere diretamente em nossa dignidade humana, e as medidas a serem tomadas para conter o dano ambiental não podem ser deixadas para depois, dado à complexidade deste dano, que se agrava com o tempo e se torna cada vez mais difícil, ou até mesmo impossível, de ser reparado.

Por isso, a prevenção se mostra como o caminho ideal. Ao mesmo tempo, não podemos nos iludir com a ideia de que seria possível prevenir todos os danos ambientais, logo, contamos com o instituto da responsabilidade civil, o qual atua repressivamente na tarefa de compelir os poluidores a arcar com as externalidades negativas as quais deram causa, além de auxiliar na prevenção, na medida em que torna mais vantajoso para o poluidor prevenir o dano do que buscar repará-lo ou compensá-lo posteriormente.

Nesse passo, a responsabilidade civil precisou ser remodelada para adequar-se à sistemática do dano ambiental. A responsabilidade subjetiva, baseada na culpa, não poderia mais ser tolerada no que concerne à degradação do meio ambiente, visto que falha na tarefa de tutelar tal bem. Ficou, então, definido, por nosso microssistema de direito ambiental, que a responsabilidade civil é objetiva e baseada na teoria do risco integral, uma vez que esta teoria é a única capaz de atender ao preceito constitucional de proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

O próprio Poder Público não escapa dessa responsabilização, tendo em vista o Estado constitucional de Direito em que vivemos, os princípios da igualdade, da legalidade e do interesse público. Polêmica surge, no entanto, quando falamos de responsabilidade do Estado omissivo, o qual se amolda na figura do poluidor indireto, vislumbrada pelo art. 3º, IV da Lei 6938/81.

A despeito da doutrina que sustenta que no caso de omissão o Estado deve responder subjetivamente, vimos que tal premissa não é compatível com o direito ambiental e com o poder-dever de ação do Poder Público para a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado,

sendo, portanto, incontroverso que o Estado deve responder objetivamente, inclusive em caso de omissão. Porém, no que concerne a solidariedade do Estado com o particular, um problema a mais costuma surgir, qual seja a mitigação do princípio do poluidor-pagador, fenômeno este que prejudica a internalização das externalidades negativas, resultando na socialização de ônus e privatização de bônus.

A fim de compatibilizar o interesse social pela ampla reparação do meio ambiente com o interesse, igualmente social, de que o poluidor direto sempre arque com os danos por ele causados, como uma forma de justiça e de prevenção, impondo-se mais cuidado com o meio ambiente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que a responsabilidade do Estado, em caso de omissão, é solidária com o particular, degradador direto, mas a execução seria subsidiária, visto que não se deve recompensar os poluidores diretos pela degradação ambiental, permitindo que sejam beneficiados na medida em que o Estado poderia ser compelido a arcar com todo o dano, mesmo que aqueles que poluíram diretamente tenham plenas condições de fazê-lo.

Portanto, pudemos perceber uma evidente evolução do Direito Ambiental brasileiro nas últimas décadas. Seja por meio de leis, da doutrina ou da jurisprudência, esta evolução continua a acontecer, como observamos com a recente e inovadora decisão do STJ que prestigia o princípio do poluidor-pagador, e nos leva a crer que nosso direito, já reconhecidamente protetivo ao meio ambiente, está progredindo para melhor tutelar esse bem jurídico que, há pouco tempo, se encontrava completamente desamparado, à mercê das ambições humanas.

Referências Bibliográficas:

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2014.

ATHIAS, Jorge Alex Nunes. Responsabilidade Civil e Meio Ambiente – breve panorama do direito brasileiro. In BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

BARROSO, Luis Roberto. *A verdade não tem dono*. Disponível em: <<http://jota.info/academia/academial-a-verdade-nao-tem-dono-a-ascensao-do-judiciario-e-a-indeterminacao-do-direito-no-mundo>>.

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

_____. O Princípio Poluidor-Pagador e a Reparação do Dano Ambiental. In BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

BIRNFELD, Carlos André. Algumas Perspectivas sobre a Responsabilidade Civil do Poluidor por Danos Ambientais. In LEITE, José Rubens Morato BELLO FILHO; Ney de Barros (orgs.). *Direito Ambiental Contemporâneo*. São Paulo: Manole, 1997. p. 357-378.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Direito ambiental e Teoria Jurídica no final do século XX. In VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardodo (orgs.). *O novo em Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BITTENCOURT, Darlan Rodrigues e MARCONDES, Ricardo Kochinski. “Linamentos da responsabilidade civil ambiental.” In *Revista dos Tribunais*. V. 740: 53 – 93. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

CANOTILHO, J. J. Gomes. A responsabilidade por danos ambientais: aproximação juspublicística. In AMARAL, Diogo de Freitas do (coord.). *Direito do Ambiente*. Oeiras: Instituto de Administração, 1994. p.397-408.

CARVALHO, Délton Winter de. *Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 45, p. 62-91, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito Administrativo*. 24ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. “Responsabilidade civil constitucional”. In *Revista de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*. V. 40: 52 – 58. Rio de Janeiro: TJRJ, 1999.

CRUZ, Branca Martins da. Responsabilidade civil pelo dano ecológico: Alguns problemas. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 5, p. 5-41, 1997.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3ª ed.. São Paulo: Editora Max Limonad, 2008.

DIAS, Aguiar. Responsabilidade civil no plano ecológico. *Revista Forense*, v. 317, Rio de Janeiro: Forense, 1992.

DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2012. p. 698

FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil pelo dano ecológico. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 49/90, 1979.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 24ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável*. 2ª ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999

GRECO, Leonardo. Competências constitucionais em matéria ambiental. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 687, p. 23-33, 1993.

HAMMERSCHMIDT, Denise. O risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução no direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 31, p. 136-156, 2003.

KRELL, Andréas Joachim. Concretização do dano ambiental: objeções à teoria do risco integral. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 139, 1998. p.22-37.

LAMAC, Jaques. Responsabilidade Ambiental do Estado: Aspectos Administrativos. In *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, ano IV, v. 17, p. 2271-2290, 2003.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. A objetivação da teoria da responsabilidade civil e seus reflexos nos danos ambientais ou no uso anti-social da propriedade. *Revista de Direito Ambiental*, n. 6, p. 87-96, 1997.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. 344 p.

_____. CARVALHO, Délton Winter de. O nexo de causalidade na responsabilidade civil por danos ambientais. In *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 12, n.º 47, jul./set. 2007.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Responsabilidade civil do Estado por danos ao meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 45, p. 184-195, 2007.

LYRA, Marcos Mendes. Dano Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 8, p. 49-83, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARCONDES, Ricardo Kochinski. BITTENCOURT, Darlan Rodrigues. Lineamentos da responsabilidade civil Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 3, p. 108-149, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 31ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 7ª edição ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 9ª edição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014. p. 448.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente*. 2ª edição. São Paulo: Juarez de Oliveira 2004.

_____. A Noção de Poluidor na Lei nº 6938/84 e a Questão da Responsabilidade solidária do Estado pelos Danos Ambientais Causados por Particulares. In MORATO LEITE, José

Rubens; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Orgs.). *Aspectos Processuais do Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

_____. Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 32, p. 68-82, 2003.

MORAES, Maria Celina Bodin de. O princípio da solidariedade. In PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (orgs.). *Os princípios da Constituição de 1988*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. 214.

MOREIRA, Danielle de Andrade. *Responsabilidade Ambiental pós-consumo: da prevenção à reparação de danos*. 2008. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

_____. Responsabilidade Civil por Danos Ambientais no Direito Brasileiro. In AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (coord.). *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012.

_____. Princípio do Poluidor-Pagador: Origens, evolução e alicerce. In SAMPAIO, Rômulo S. R.; LEAL, Guilherme J. S.; REIS, Antonio Augusto (org.). **Tópicos de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.

NERY JUNIOR, Nelson. Responsabilidade Civil e Meio Ambiente. *Revista do Advogado*, n. 37, São Paulo: AASP – Associação dos advogados de SP, 1992.

_____. NERY, Rosa Maria B. B. de Andrade. Responsabilidade Civil, Meio ambiente e Ação Coletiva Ambiental. In BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p.278-307

_____. O Ministério Público e a responsabilidade civil por dano ambiental. *Revista Justitia*, v. 161. São Paulo: Procuradoria Geral de Justiça e Associação Paulista do Ministério Público, 1993.

OLIVEIRA, Helly Alves de. *Da responsabilidade do Estado por danos ambientais*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1990.

PASQUALOTTO, Adalberto. Responsabilidade Civil por Dano Ambiental: Considerações de ordem material e processual. In BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p.444-470

ROCHA, Maria Isabel de Matos. Reparação de danos ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 19, p. 129-156, 2000.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito Ambiental Esquematizado*. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2013.

RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil: Parte Geral das Obrigações*, v. 2, 14ª ed., São Paulo, Saraiva, 1984, p. 65.

SAMPAIO, Francisco José Marques. *Responsabilidade Civil e Reparação de Danos ao Meio Ambiente*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1998. 260 p.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 6ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007.

_____. José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2011.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro*. 2ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. 287

_____. Considerações sobre o nexo de causalidade na responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 32, p. 83-103, 2003.

_____. “Aspectos jurídicos da reparação de áreas contaminadas por resíduos industriais”. In *Revista de Direito Ambiental*. N. 29: 128 – 166. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

VITTA, Heraldo Garcia. *Responsabilidade civil e administrativa por dano ambiental*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2008.