

**POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE  
EQUILIBRADO: A RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL DECORRENTE DA  
NEGLIGÊNCIA DIANTE DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL**

***PUBLIC POLICIES AND ECOLOGICALLY BALANCED ENVIRONMENT  
THE STATE CIVIL LIABILITY RESULTING FROM NEGLIGENCE DUE TO  
ENVIRONMENTAL DEGRADATION***

Artigo recebido em 04/02/2017

Revisado em 05/03/2017

Aceito para publicação em 09/04/2017

**Carolina Miranda do Prado Mascarenhas**

Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Especialista em Advocacia Trabalhista pela Escola Superior de Advocacia da OAB/MG. Especialista em Direito Civil pelo Instituto de Educação Continuada da PUC-Minas. Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Advogada.

**Elcio Nacur Rezende**

Pós-Doutor, Doutor Mestre em Direito. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara.

**RESUMO:** As modificações e a exploração do meio ambiente decorrentes das atividades humanas têm trazido consequências drásticas a esse bem jurídico. Importante observar que o meio ambiente deve ser analisado como um direito fundamental, garantido constitucionalmente o seu equilíbrio. A responsabilidade civil por danos ao meio ambiente se dá objetivamente onde não se analisa o elemento culpa pela ocorrência do dano. E nesse viés, é importante observar que a responsabilidade civil estatal por danos ao meio ambiente acompanha esse mesmo raciocínio. Como a Constituição da República impõe o dever à coletividade e ao Estado de garantir um meio ambiente sadio e equilibrado, a omissão do ente estatal na implementação de políticas públicas voltadas à proteção desse bem jurídico importa na sua responsabilização pelos resultados de eventuais danos ocorridos pela ineficiência de sua atuação.

**PALAVRAS-CHAVES:** Meio Ambiente. Direito Fundamental. Responsabilidade civil. Estado. Políticas públicas.

**ABSTRACT:** Modifications and exploitation of the environment resulting from human activities has brought drastic consequences of this legal right. Important to note that the environment should be analyzed as a fundamental, constitutionally guaranteed its balance. The civil liability for environmental damage occurs objectively where no element analyzes the blame for the occurrence of the damage. And in that sense, it is important to note that the state civil liability for damage to the environment follows the same reasoning. As the Constitution imposes a duty to the community and the state to ensure a healthy and balanced environment, the failure of the state entity in the implementation of public policies for the protection of these legal right matters in their accountability for the results of any damage caused by the inefficiency of its performance.

**KEYWORDS:** Environment; Fundamental law, civil liability; State; Public policies.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 O direito fundamental ao meio ambiente. 1.1 A definição de meio ambiente. 1.2 As dimensões do meio ambiente. 2 A responsabilidade civil ambiental. 2.1 Princípios ambientais aplicáveis à reparação civil. 3 A responsabilidade civil do estado. 3.1 As disposições no ordenamento jurídico brasileiro. 3.2 A implementação de políticas públicas pelo ente estatal. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O ser humano, na sua infinita insistência de modificação e exploração do meio ambiente, principalmente sob o argumento econômico, não encontra limites na sua atuação. A atividade antrópica pode gerar diversas consequências drásticas ao meio ambiente devido à má utilização e intensa exploração dos recursos naturais.

Tem sido desencadeada uma série de catástrofes no mundo e isso se deve justamente pelo longo período de utilização dos recursos naturais através das ações antrópicas desregradas e inconsequentes, no intuito da manutenção de uma ordem consumista sob a justificativa de um bem-estar pautado num capitalismo desenfreado.

Já são bastante visíveis as consequências dessa falta de critério na utilização dos recursos naturais que geram sérios danos ao meio ambiente e, dessa forma, busca revertê-los através da evolução de normas pautadas nos princípios da preservação, precaução e solidariedade.

É importante destacar que o meio ambiente não se resume apenas àquilo que advém da natureza, compreendendo, portanto, em diversas dimensões em que se expressa a vida. Nesse sentido, é importante identificar suas classificações para se ter uma noção da sua amplitude, bem como reconhecê-lo como um direito fundamental e dar uma efetiva tutela ao disposto no art. 225 da Constituição da República (CR/88).

Avançando no conceito de meio ambiente, serão observadas as dimensões e desdobramentos que compõem o meio ambiente, verificando, assim, uma classificação de meio ambiente como natural, artificial, cultural e do trabalho.

O ordenamento jurídico pátrio acabou aderindo ao texto constitucional mecanismos em prol da garantia da dignidade humana, dentre eles a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado como requisito essencial à sobrevivência humana.

Dentre um dos mecanismos criados em prol da tutela ambiental, têm-se os parâmetros da responsabilidade civil dos agentes causadores de danos ao meio ambiente, que conforme

ficou consagrado na legislação pátria, será objetiva, dispensando a comprovação de dolo ou culpa do causador do dano.

E assim, torna-se imprescindível indagar se o Estado deve responder civilmente por danos ambientais causados em virtude da inexistência de políticas públicas voltadas para a proteção desse bem jurídico.

Na busca de uma efetiva tutela ao meio ambiente, o presente estudo irá abordar uma nova hermenêutica jurídica ambiental, em que se atribui responsabilidade civil objetiva ao ente estatal pela omissão no estabelecimento de políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente, que poderá ser confirmada pela aplicação da teoria do risco integral em virtude das garantias consagradas constitucionalmente.

Para a resolução da problemática apresentada, será feita uma análise da responsabilidade civil estatal conjugada à responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, fundamentadas na doutrina jurídica, buscando a compreensão desses institutos em prol da tutela ambiental.

Estabelecida essas diferenciações, a amplitude do bem jurídico a ser tutelado, bem como a essencialidade desse bem jurídico, será analisada a responsabilidade civil ambiental que tem definida a responsabilidade objetiva para a aplicação da sanção civil, não importando se há culpa ou não do degradador.

E considerando tudo isso, poder-se-á observar que a garantia ao meio ambiente equilibrado e saudável é um direito fundamental, que encontra fundamento na Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alexy.

Sendo assim, será verificado que a imposição constitucional de garantia desse bem jurídico como direito fundamental se dá à coletividade e ao Estado, sendo esse último responsável pelo estabelecimento de políticas públicas que busquem a melhor forma de proteção e garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **1 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE**

A Constituição brasileira vigente foi a primeira, da longa e tortuosa jornada do constitucionalismo no País, que reconheceu o meio ambiente como direito fundamental, disciplinando em seu artigo 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

As Constituições anteriores não se preocuparam em garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois a garantia de direitos se restringia ao âmbito dos direitos individuais e sociais. E essa mudança decorreu do reconhecimento do meio ambiente como essencial à vida, impondo-se a minimização dos impactos produzidos pela ação humana.

Essa consciência ecológica só foi encontrando relevo a partir do momento em que a humanidade passou a sofrer as consequências das interferências que vinha produzindo no meio ambiente. Essa nova visão ganhou reforço desde que se verificou, ainda que, primeiramente, sob um viés econômico, a finitude dos recursos naturais e do poder degradador do próprio ser humano ao seu ambiente de sobrevivência.

Refletindo esses aspectos levantados, Reis aponta:

Assim, quando se fala em tutela do meio ambiente, têm-se em jogo formas de garantir a qualidade de vida humana, pois lhe é essencial. O equilíbrio ecológico nessa relação tão direta com o ser humano faz do direito ao ambiente um direito fundamental da pessoa humana, em função dos elementos e valores que congrega, como saúde, segurança, cultura, identidade. Preservar o patrimônio ambiental é garantir vida sadia e com qualidade. Garantir vida com qualidade é promover a dignidade da pessoa humana. (REIS, 2013, p. 304)

Verificando, portanto, a essencialidade e a indispensabilidade do meio ambiente sadio ou, na dicção constitucional, ecologicamente equilibrado, a teoria constitucional e a própria Constituição passaram a reconhecê-lo como um direito fundamental.

O meio ambiente íntegro se define, na inspiração antropocêntrica dominante, como objeto de um direito de titularidade ampla, coletiva e difusa. Sob o ponto de vista dogmático, é um direito da coletividade brasileira, um “bem de uso comum do povo”, tomado no sentido da generalidade de quem aqui vive; sob o ponto de vista teórico e de direito internacional, um direito de toda humanidade. Em qualquer caso, a referir-se as gerações que vivem e os que têm direito a viver, as que viverão. E considerá-lo dessa forma, é reconhecer a sua amplitude e a sua importância como um direito fundamental.

Silva e Guimarães enfatizam que:

Cumprе ressaltar que os direitos fundamentais (ou direitos humanos) são indivisíveis, ou seja, não importa se o direito é de cunho social, econômico, civil, político ou cultural, pois todos os direitos fundamentais devem ser tratados de forma isonômica, não importando sua natureza específica. (SILVA; GUIMARÃES, 2014, p. 203)

A garantia ao meio ambiente como direito fundamental tem sua matriz no princípio da dignidade humana e é, ao mesmo tempo, garantia do direito à vida e à saúde. Por essa

razão não se pode deixar de considerar a sua relevância, bem como não se pode deixar de exigir sua imediata aplicabilidade em conformidade ao artigo 5º, § 1º da Constituição da República de 1988.

O fato de não estar previsto no catálogo dos direitos intitulados como “Direitos e Garantias Fundamentais”, que contempla os artigos 5º ao 17, não é razão para desqualificá-lo. A topografia constitucional é importante, mas não decisiva para conceituação jusfundamental. É preciso examinar as suas conexões de sentido e a relevância que socialmente lhe é atribuída. Essa conexão e relevância poderiam dispensar maiores discussões, ao se verificar que o Supremo Tribunal Federal já se lhe reconheceu a latitude de um vero direito fundamental, superando o óbice enviesado da topografia constitucional:

Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. (BRASIL, 2005)

Como bem alerta Alexy, as normas de direitos fundamentais não se limitam às disposições jusfundamentais positivadas. Mesmo no contexto de um modelo constitucional sintético, como o adotado pela Lei Fundamental de Bonn, o autor contrapõe-se ao sentido restritivo de direito fundamental, adotado por Carl Schmitt, como aqueles direitos que constituem o fundamento do próprio Estado (ALEXY, 2014, p. 66). Tão restritiva quanto essa conceituação estrutural estatizante seria uma dada concepção jusfundamental que se atém à forma como que esses direitos estariam dispostos na Constituição que acabaria deixando de enquadrar algumas disposições, denominadas por Friedrich Klein, de “disposições periféricas associadas” (ALEXY, 2014, p. 68).

Para Alexy, as normas de direitos fundamentais não se podem limitar a uma dada topografia constitucional nem às disposições diretamente estabelecidas no texto constitucional. Haveria dois tipos de normas de direitos fundamentais: as que são diretamente expressas no texto constitucional e as que denomina como “normas de direito fundamental atribuídas” ou “adscritas” que, além de guardarem uma relação de sentido com as primeiras, auxiliam na aplicação aos casos concretos, existindo assim, uma “relação de refinamento” e uma “relação de fundamentação” entre essas normas (ALEXY, 2014, p. 72-73).

Diante dessa amplitude dada às normas de direitos fundamentais, Alexy apresenta um problema que se refere à abertura estrutural dessas normas, questionando se realmente poderia considerá-las como normas de direitos fundamentais. Em prejuízo dessa classificação estaria o argumento de que não coincidiriam com a disposição expressa na Constituição e nem mesmo, a depender da interpretação, decorreriam delas. Mesmo sendo esses argumentos plausíveis, considera que a indeterminação pode ser precisada por fundamentos de relevância que se possam apresentar em favor da sua consideração como normas de direitos fundamentais. E os problemas que, porventura, possam ser apresentados em consequência dessa abertura poderão ser resolvidos ao se estabelecer um critério empírico ou um critério normativo para delimitar essa abertura estrutural (ALEXY, 2014, p. 73).

Afirma que um critério correto de identificar uma norma atribuída seria por meio da verificação de sua validade, mas essa verificação não é possível apenas fazendo referência ao que está positivado e nem mesmo apenas analisando-a sob aspectos isoladamente sociológicos ou éticos. Conclui, portanto, que “uma norma atribuída é válida, e é uma norma de direito fundamental, se, para tal atribuição a uma norma diretamente estabelecida pelo texto constitucional, for possível uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais”. (ALEXY, 2014, p.74).

Portanto, define que as normas de direitos fundamentais atribuídas devem ser consideradas quando possuem uma correta fundamentação aos direitos fundamentais e que essa definição deve-se estender às normas de direitos fundamentais diretamente estabelecidas na Constituição, não afastando as diferenças conceituais já estabelecidas anteriormente.

Por fim, ao analisar os principais aspectos levantados por Friedrich Müller na sua teoria das normas de direitos fundamentais, destaca a relevância das normas atribuídas em exigir uma argumentação capaz de fazer uma adequada referência de validade àquilo que se refere aos direitos fundamentais (ALEXY, 2014, p. 84). Os argumentos de necessidade e importância, destacados pela imprescindibilidade do meio ambiente equilibrado, para o exercício de direitos tornam-no uma espécie de direito a ter direitos ou, pelo menos, de exercê-los. Embora o assunto ainda pudesse ser verticalizado, de modo a conferir a magnitude fundante do ambiente, para fins e limites do presente, parece bastante essa afirmação de indispensabilidade.

E é direito fundamental, embora lançado fora do Título II da Constituição, pelo argumento material exposto, pela conexão de sentido jusfundamental e pela sintaxe interpretativa, defendida, entre outros, por Milaré:

De fato, nosso legislador constituinte, a par dos direitos e deveres individuais e coletivos elencados no art. 5º, acrescentou, no *caput* do art. 225, um novo direito fundamental da pessoa humana, que diz com o desfrute de adequadas condições de vida em um ambiente saudável, ou, na dicção da lei, “ecologicamente equilibrado”. Direito fundamental que, enfatize-se, nada perde em conteúdo por situar-se topograficamente fora do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), Capítulo I (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) da Lei Maior, já que esta admite, como é da tradição do constitucionalismo brasileiro, a existência de outros direitos “decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (art. 5º, § 2º). (MILARÉ, 2015, p. 259)

Por sua vez, Silva (2013, p. 73) explicita que a Constituição brasileira segue os passos axiológicos lançados pela Declaração de Estocolmo, que inspirou os sistemas nacionais e internacionais a afirmar o meio ambiente como um direito humano ou fundamental como pretensões a serem realizadas e não perturbadas.

Tendo, portanto, essa definição clara de que o meio ambiente é uma garantia constitucional como um direito fundamental, é importante analisar as definições atribuídas a esse bem jurídico.

### 1.1 A definição de meio ambiente

Para traçar a definição do que se compreende como meio ambiente, é importante começar pela própria expressão. Em alguns países não se adota o termo “meio ambiente”, pelo fato de tal expressão ser considerada redundante, pois as duas palavras expressam um mesmo sentido. É o exemplo da Itália, que emprega somente o termo “ambiente” como correspondente à paisagem, ao objeto de movimento normativo ou ideias sobre defesa do solo, do ar e da água e ao objeto da disciplina urbanística. (SILVA, 2013, p. 20).

Silva (2013, p. 19) justifica a adoção do termo no idioma português pelo fato de haver uma necessidade de reforçar o sentido da expressão. Por essa razão, destaca que: “[...] é uma prática que deriva do fato de o termo reforçado ter sofrido enfraquecimento no sentido a destacar, ou, então, porque sua expressividade é mais ampla ou mais difusa, de sorte a não satisfazer mais, psicologicamente, a ideia que a linguagem quer expressar”. (SILVA, 2013, p. 19-20).

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA), Lei 6.938/81, foi a primeira legislação brasileira a trazer expressamente o conceito de meio ambiente, dispendo da seguinte forma:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:



I - meio ambiente, 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; [...] (BRASIL, 1981).

Machado (2010, p. 55) assevera que tal definição legal “vai atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege”. Apresenta, ainda, que algumas legislações estaduais brasileiras já haviam noticiado alguns elementos que compreenderiam a definição de meio ambiente, como a legislação fluminense que trouxe em seu art. 1º, parágrafo único do Decreto-Lei 134/75, o meio ambiente como “todas as águas interiores ou costeiras, superficiais ou subterrâneas, o ar e o solo”; e como a lei estadual de Alagoas (Lei 4.009/79, art. 3º) que integrava no “meio ambiente” “os recursos hídricos, a atmosfera, o solo, o subsolo, a flora e a fauna, sem exclusão do ser humano”.

A enumeração não é exaustiva e tem seus problemas. Mesmo a definição da lei federal tem seu grau de indeterminação pelo uso dos termos “condições” e “interações” e de relativa incompletude ao mencionar “a vida em todas as suas formas”. Milaré salienta que “o meio ambiente pertence a uma daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuído que definível, em virtude da riqueza e complexidade do que encerra”. (MILARÉ, 2015, p. 137).

## 1.2 As dimensões do meio ambiente

Ao analisar o conceito de meio ambiente, verifica-se que podem ser consideradas diversas dimensões que os doutrinadores trazem como uma forma de classificação do meio ambiente.

De acordo com a análise de Fiorillo (2008, p. 19), a Constituição, em seu art. 225, ao se valer da expressão “sadia qualidade de vida” procurou tutelar todas as formas de expressão do meio ambiente, como o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho.

Essa abrangência leva os doutrinadores a apresentarem uma variedade de critérios de classificação ou de tipologia do que poderá ser considerado como meio ambiente. Silva (2013, p. 21), por exemplo, identifica três elementos ou aspectos do meio ambiente - artificial, cultural e natural -, assim definidos:

I – *meio ambiente artificial*, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto);



II – *meio ambiente cultural*, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do Homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou;

III – *meio ambiente natural*, ou *físico*, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, paisagístico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam. [...] (SILVA, 2013, p. 21).

Embora se tenha limitado em uma classificação tripartite, Silva (2013, p. 23) destaca a importância do meio ambiente do trabalho que considera incluído no meio ambiente artificial. O meio ambiente do trabalho, para ele, seria “o local em que se desenrola boa parte da vida do trabalhador, cuja qualidade de vida está, por isso, em íntima dependência da qualidade daquele ambiente”. (SILVA, 2013, p. 23).

Por sua vez, Fiorillo (2008, p. 20) destaca que o meio ambiente é um conceito jurídico indeterminado mas unitário, de modo que as classificações adotadas visam somente auxiliar na identificação da atividade degradante e do bem a ser tutelado, não deixando de observar que o objetivo maior é garantir uma vida saudável em todas as suas formas de expressão. Nesse sentido, prefere uma classificação quadripartite - natural, artificial, cultural e do trabalho -, assim apresentados:

O meio ambiente natural ou físico é constituído pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pelas águas (inclusive pelo mar territorial), pelo solo, pelo subsolo (inclusive recursos minerais), pela fauna e flora. Concentra o fenômeno da homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e meio em que vivem. [...]

O meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). [...] (FIORILLO, 2008, p. 20-21).

Quanto ao meio ambiente cultural, Fiorillo (2008, p. 22) adota a definição estabelecida no artigo 216 da Constituição:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. (BRASIL, 1988).

E, por fim, assume um conceito mais abrangente sobre o meio ambiente do trabalho do que o apresentado por Silva:

Constitui meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à sua saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.). (FIORILLO, 2008, p. 22)

Nota-se que o conceito acima expresso dá ênfase ao que tem de mais importante no meio ambiente do trabalho, qual seja, a saúde do trabalhador. Todas as condições e atividades devem zelar pela saúde do trabalhador, afastando o interesse unicamente econômico no desempenho de suas atividades.

Dentro dessas especificações acerca das dimensões do meio ambiente, é importante destacar a visão trazida por Peter Häberle sobre o Direito constitucional europeu em que se nota uma dimensionalidade binária e clássica do meio ambiente, cultural e natural. E nesse sentido expressa: “Lo que parece ser cierto es que la protección de las futuras generaciones sólo puede ser asegurada por um Estado constitucional que salvaguarde la cultura y la naturaleza”<sup>1</sup>. (HÄBERLE, 2009, p. 29).

Nota-se que, em Häberle, não se procuram especificar as diversas dimensões do meio ambiente e isso não quer dizer que foram excluídas as demais especificadas pela doutrina brasileira. O que se pode concluir é que o meio ambiente cultural possui uma amplitude tão grande que compreende tudo aquilo que não seja natural.

Com todas essas definições e delimitações, o que se observa é que o meio ambiente não se resume ao meio ambiente natural, estando presente em todos os aspectos de vida, por isso a importância de reconhecer seu *status* constitucional como um direito fundamental e também de defendê-lo e garanti-lo não somente para as presentes gerações como também para as futuras como uma forma de manutenção da vida na e da terra.

---

<sup>1</sup> O que parece ser certo é que a proteção das futuras gerações só pode ser assegurada por um Estado constitucional que salvaguarde a cultura e a natureza. (tradução nossa).

## 2 A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

Após a compreensão do que se entende por meio ambiente e a suas dimensões, bem como verificada a sua importância em decorrência das disposições constitucionais, é importante analisar a tutela civil existente para amparar esse bem jurídico.

Em breve análise, a tutela civil se dá através da responsabilização do agente causador do dano em reparar ou compensar o prejuízo causado, tentando retornar o bem jurídico ao seu estado anterior ou na forma mais aproximada possível da sua situação anterior.

No que tange à responsabilidade civil ambiental, Fiorillo (2008, p. 57) já vai adiantar que em decorrência do que está previsto no art. 225, § 3º da CR/88, a responsabilidade civil por danos ao meio ambiente é objetiva, ou seja, depende somente da comprovação do dano e do nexo causal, não tendo que se discutir qualquer elemento subjetivo para a sua configuração. E no mesmo sentido, já havia previsão no art. 14, § 1º da LPNMA que acabou sendo recepcionado pela CR/88 por estar em total sintonia com seus ditames.

Vale salientar que a escolha do constituinte e do legislador pela responsabilidade civil objetiva não se deu sem qualquer motivo, o que se ponderou foi justamente a complexidade do bem a ser tutelado e a dificuldade do sujeito afetado em comprovar a autoria dos danos causados.

Para uma compreensão melhor do que se entende pela responsabilidade objetiva, Stoco vai destacar que:

[...] Sem cogitar da imputabilidade ou investigar a antijuridicidade do fato danoso, o que importa para assegurar o ressarcimento é a verificação se ocorreu o evento e se dele emanou o prejuízo. Tal ocorrendo, o autor do fato causador do dano é o responsável (STOCO, 2007, p. 168).

O que se observa na responsabilidade objetiva é uma preocupação em verificar quais prejuízos foram causados, independentemente se o ato praticado era lícito ou não. E isso implica que mesmo o degradador estando cumprindo todas determinações legais e exigências ambientais, será responsabilizado pelos riscos e danos causados ao meio ambiente.

Com tudo isso, o que se pode notar é que a responsabilidade civil ambiental possui um sistema próprio, consagrado pelo art. 225, § 3º da CR/88, pelo art. 4º, incisos VI e VII e art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81. Dessa forma, fica afastada a aplicação das regras previstas no Código Civil de 2002 (CC/02), podendo ser assim considerado como um microsistema do sistema geral da responsabilidade civil.

Conforme a teoria do risco integral, prevalente na tutela civil ambiental, a responsabilidade se dá a partir do momento em que é desenvolvida uma atividade potencialmente degradadora, não havendo necessidade de se comprovar que a atividade teve influência direta na ocorrência do dano.

Em contraposição, tem-se a teoria do risco criado que determina que o exercício de uma atividade potencialmente danosa ou perigosa, geradora de riscos à ocorrência de um dano, é causa suficiente para imputar a responsabilidade de quem a exerce.

## 2.1 Princípios ambientais aplicáveis à reparação civil

A tutela civil busca a medida mais adequada possível a reparar ou recompor o meio ambiente, e para isso, faz-se necessário a observância de alguns princípios norteadores ao momento de análise da responsabilidade.

Assim, pode-se destacar o princípio da prevenção, que visa proteger o meio ambiente antes mesmo do dano, possibilitando a responsabilização de quem gera riscos ao meio ambiente.

Nessa linha, Sampaio (2003) assevera que “a prevenção é a forma de antecipar-se aos processos de degradação ambiental, mediante adoção de políticas de gerenciamento e de proteção dos recursos naturais” (SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003, p. 70).

Fiorillo vai destacar que o princípio da prevenção se fundamenta na CR/88 da seguinte forma:

[...] estabeleceu a Carta Magna uma imposição tanto ao Poder Público como à coletividade não só na defesa dos bens indicados em referido dispositivo constitucional – aqueles bens considerados essenciais à sadia qualidade de vida da pessoa humana, conforme já afirmado – como à preservação dos bens ambientais (FIORILLO, 2012, p. 125).

No entendimento de Milaré (2015), o princípio da prevenção se explica da seguinte forma: “Na prática, o princípio da prevenção tem como objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, através da imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras” (MILARÉ, 2015, p. 264).

É importante observar que o princípio da prevenção não pode ser confundido com o da precaução, pois o primeiro atua sob os efeitos de uma situação já conhecida pela ciência e já o segundo atua na incerteza, onde não se sabe quais riscos ou impactos poderão ocorrer.

E quando Milaré (2015) destaca a diferença do princípio da precaução, salienta que:

A invocação do princípio da precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido (MILARÉ, 2015, p. 264-265).

Outro princípio importante para a reparação civil é o do poluidor-pagador em que determina que o poluidor tem que assumir os custos da sua atividade e por essa razão deve internalizá-los.

Quanto a esse princípio, Milaré (2015) enfatiza que:

Busca-se, no caso, imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico, abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza. Em termos econômicos, é a *internalização dos custos externos* (MILARÉ, 2015, p. 268).

Não se pode confundir o referido princípio com o princípio do usuário-pagador que, por sua vez, salienta a titularidade do meio ambiente como patrimônio da coletividade e por isso quem utiliza esse patrimônio, de forma particular, deve pagar por essa utilização.

Wold (2003) destacando a importância dos princípios no âmbito internacional, vai salientar que:

O princípio do poluidor pagador induz os Estados a promover uma melhor alocação dos custos de prevenção e controle, razão pela qual sua aplicação é considerada como parte integrante da orientação geral do Direito Ambiental de se evitar episódios de degradação do meio ambiente (SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003, p. 25).

É importante destacar que em relação ao princípio do poluidor-pagador não se trata de uma permissão para poluir e sim da aplicação de uma sanção civil pela agressão ao meio ambiente.

### 3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade atribuída ao ente estatal, correspondendo à obrigação legal de reparação de danos causados a terceiros, abrange os atos ilícitos, não se incluindo neste rol a atividade legítima exercida pelo Poder Público, embora a responsabilidade, segundo Cahali (2007, p. 13) “desfrute de maior amplitude, para compreender também os danos injustos causados por uma atividade lícita da Administração”.

A partir dessa breve análise, é importante ainda traçar seu esboço histórico para se verificar a sua origem e evolução, buscando um melhor entendimento sobre essa construção ao longo dos tempos até se chegar no atual entendimento da responsabilidade civil estatal.

De tal modo, rememorando a Idade Contemporânea, percebe-se uma ausência de responsabilização do ente estatal por seus atos que causavam danos ao cidadão, diante da predominância da teoria do direito divino (RIZZARDO, 2006, p. 355).

Assim, Rizzardo melhor explicita:

Especialmente quando dominava o absolutismo dos reis e o despotismo, os atos dos soberanos ou tiranos e de seus agentes não eram questionados. Os monarcas consideravam-se acima da lei, sendo que, em alguns regimes, tinham o poder sobre a própria vida e os bens dos súditos, vigorando uma isonomia de restrições absoluta, revelada em expressões como a seguinte, *L'État c' est moi* (o Estado sou eu). Os déspotas, embora o desenvolvimento trazido em seus governos, não se submetiam a qualquer controle. (RIZZARDO, 2006, p. 355)

Conforme se depreende, nos Estados despóticos ou absolutos vigorava a ausência de qualquer vestígio de responsabilidade em favor de seus súditos, em virtude deste absolutismo que carregava esse axioma de irresponsabilidade, uma vez que era inquestionável a legitimidade do Estado.

Caracterizava-se assim a Teoria da irresponsabilidade estatal, pois a possibilidade de uma condenação pecuniária advinda do erário ante um evento danoso, considerar-se-ia como um verdadeiro obstáculo à liberdade dos serviços.

Na concepção de Cahali, a Teoria da irresponsabilidade absoluta da Administração Pública tem sua base de sustentação concretizada diante de três postulados:

1) Na soberania do Estado, que, por natureza irredutível, proíbe ou nega sua igualdade ao súdito, em qualquer nível de relação; a responsabilidade do soberano perante o súdito é impossível de ser reconhecida, pois envolveria uma contradição nos termos da equação; 2) segue-se que, representando o Estado soberano o direito organizado, não pode aparecer como violador desse mesmo direito; 3) daí, os atos contrários à lei praticados pelos funcionários jamais podem ser considerados atos do Estado, devendo ser atribuídos pessoalmente àqueles, como praticados *nomine proprio*. (CAHALI, 2007, p. 21)

Dentro desta concepção de irresponsabilidade estatal, abstrai-se que o Estado gozava de uma imunidade absoluta, não existindo a possibilidade de constituir direitos contra este e nem de se exigir reparação por erros cometidos em nome do Estado.

Ainda, Alexandrino e Paulo (2006, p. 474) afirmam que os “agentes públicos, como representantes do próprio rei, não poderiam [...] ser responsabilizados por seus atos, ou

melhor, seus atos na qualidade de atos do rei, não poderiam ser considerados lesivos aos súditos”.

Nesta concepção, observa-se que a teoria da irresponsabilidade decorria do próprio conceito de soberania em que se defendia a ideia de que se era o Estado (representado pelo rei) quem exercia a tutela do Direito, ele jamais poderia violá-lo.

Esta teoria não representou raízes para o atual entendimento da responsabilidade civil do Estado, servindo tão somente para fins meramente históricos e porquanto evolutivo do Direito, não sendo adotada atualmente por nenhum país.

Nesse sentido, Di Pietro assevera:

Essa teoria logo começou a ser combatida, por sua evidente injustiça; se o Estado deve tutelar o direito, não pode deixar de responder quando, por sua ação ou omissão, causar danos a terceiros, mesmo porque, sendo pessoa jurídica, é titular de direitos e obrigações. (DI PIETRO, 2011, p. 644)

A própria doutrina passou a trazer questionamentos referentes a esse modelo que a teoria da irresponsabilidade não era capaz de responder, nascendo a certeza de que a mudança se fazia necessária.

Sobre o tema Cahali destaca:

Na doutrina, pôs-se em evidência que a teoria da irresponsabilidade representava clamorosa injustiça, resolvendo-se na própria negação do direito: se o Estado se constitui para a tutela do direito, não tinha sentido que ele próprio o violasse impunemente; o Estado, como sujeito dotado de personalidade, é capaz de direitos e obrigações como os demais entes, nada justificando a sua responsabilidade. (CAHALI, 2007, p. 21-22)

Esta insatisfação restou claramente evidenciada com a Revolução Francesa, que buscou impor “freios ao poder absoluto, passando as comunas a responder pelos desmandos das forças policiais, o que se propagou em outros países”. Nascia assim a responsabilidade do Estado, sendo que a França sediou os pioneiros movimentos nesse sentido. (RIZZARDO, 2006, p. 355)

Ultrapassada as noções sobre a não responsabilização estatal, é importante apresentar a evolução da responsabilidade estatal fundada na culpa, mas ainda diferenciada com relação à sua aplicação.

Inicialmente distinguiram-se para fins de responsabilidade do ente estatal os atos de império e os atos de gestão. Neste sentido, entendiam-se como atos de império aqueles em que o ente estatal atuava com suas prerrogativas de autoridade e de supremacia sobre os particulares, permanecendo a característica de poder soberano, já os denominados atos de



gestão, eram caracterizados por aqueles praticados pelo Poder Público em situação de igualdade com os particulares, na administração do patrimônio ou dos serviços do Estado. (DI PIETRO, 2011, p. 644)

Diante desta divisão pré-estabelecida, presenciava-se a aplicabilidade da responsabilidade civil direcionada aos danos ocorridos em virtude tão somente dos atos de gestão.

Outrossim, Cahali aponta:

Agindo o Estado no exercício de sua soberania, na qualidade de poder supremo, supra-individual, os atos praticados nessa qualidade, atos *jure imperii*, restariam incólumes a qualquer julgamento e, mesmo quando danosos para os súditos, seriam insuscetíveis de gerar direito à reparação. Todavia, na prática de atos *jures gestionis*, o Estado equipara-se ao particular, podendo ter sua responsabilidade civil reconhecida, nas mesmas condições de uma empresa privada, pelos atos de seus representantes ou prepostos lesivos ao direito de terceiros; distinguia-se, então, conforme tivesse havido ou não culpa do funcionário: havendo culpa, a indenização seria devida; sem culpa, não haveria ressarcimento do dano. (CAHALI, 2007, p. 22-23)

A partir dessa perspectiva, observava-se o início da Teoria da responsabilidade com culpa civil comum do Estado, com caráter meramente subjetivo, uma vez que a obrigação de reparar o dano somente era exigida diante da comprovação do dolo ou culpa dos atos praticados pelos agentes do Estado.

Foi no fim da Idade Moderna que se concretizaram os princípios esparsos da responsabilidade do Estado por determinados atos, com base no ideário subjetivista, ou seja, na presença de culpa ou dolo, consolidando-se formalmente, somente em meados do século XIX até a metade do século XX.

Assim, os atos causados pelos agentes do Estado que geravam danos a terceiros, desde que ficassem devidamente comprovados pelo ofendido ou quem tivesse legitimidade de representá-lo juntamente com a comprovação de culpa ou dolo eram passíveis de reparação.

Ocorre que mesmo com a teoria da responsabilidade civil do Estado subjetiva em que necessitava da comprovação da culpa ou dolo do agente do Estado, chegou num momento que também não mais respondia aos anseios pleiteados.

Sustenta Cahali (2007, p. 24) que essa inadequação da teoria pautada no pressuposto culpa não tinha características suficientes para “explicar o dano que traria resultado de falha da máquina administrativa, de culpa anônima da Administração, buscando-se então, supri-la através da concepção de culpa publicística”.

Com isso, passa a ser admitida a responsabilidade do Estado caracterizada em virtude da omissão da Administração. Surgia então, a culpa presumida para a responsabilização do ente estatal que diante da omissão da prestação de serviços ou da prestação intempestiva gerava danos aos administrados.

Essa caracterização da culpa presumida também pode ser verificada nos ensinamentos de Cavalieri Filho:

Convém, ainda, registrar que em inúmeros casos de responsabilidade pela falta do serviço admite-se a presunção de culpa em face da extrema dificuldade, às vezes intransponível, de se demonstrar que o serviço operou abaixo dos padrões devidos, casos em que se transfere para o Estado o ônus de provar que o serviço funcionou regularmente, de forma normal e correta, sem o que não conseguirá elidir a presunção e afastar a sua responsabilidade. (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 251)

Contudo, tendo em vista a posição ocupada pelo ente estatal perante seus administrados, a teoria da responsabilidade civil subjetiva, mesmo com a possibilidade de responsabilização pela culpa presumida, já não mais atendia veementemente os anseios, razão pelo qual evoluiu para a responsabilidade objetiva.

Destaca-se que a responsabilidade civil do Estado que teve sua matriz civilista passa a ser inserida no campo do Direito Público, caracterizando assim, a terceira e última fase evolutiva do referido instituto.

Sustenta Rizzardo (2006, p. 356) que “por último, surgiu e se firmou a teoria da responsabilidade objetiva, que conduz a obrigar o Estado a indenizar o dano independente de culpa”.

O fundamento que permeia a responsabilidade objetiva estatal se caracteriza pelo fato de que o Estado, quando da prática de seus atos em prol da promoção do bem-social, pode, involuntariamente, gerar danos a pessoas, devendo nessa seara indenizar a vítima.

Contudo há uma exceção à regra imposta, retirando do Estado a obrigatoriedade de reparar o dano que se dá diante da comprovação de que a vítima concorreu com culpa ou dolo para caracterização do evento danoso, competindo ao ente estatal comprovar a culpa da vítima.

A doutrina apresenta, no campo da responsabilidade objetiva do Estado, a denominada teoria do risco administrativo que encontra respaldo na teoria do risco integral, como se passa a analisar.

Sobre a teoria do risco administrativo, afirma-se que essa surgiu diante dos ideários propostos por Léon Duguit e desenvolvida por demais teóricos, chegando ao seguinte conceito: “A administração pública gera risco para os administrados, entendendo-se como tal

a possibilidade de dano que os membros da comunidade podem sofrer em decorrência da normal ou anormal atividade do Estado”. (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 252)

Essa teoria fundamenta-se consoante a própria conceituação que carrega em si o ente estatal, visto como representante de todos os membros sociais, tem o dever de sustentar, porquanto suportar os ônus da atividade exercida sem qualquer dependência da culpa dos seus agentes.

Em termos gerais, a teoria do risco administrativo configura-se diante da atividade exercida pelo Estado e o conseqüente risco inerente a esse exercício que é capaz de configurar a sua responsabilização.

Pertinente apresentar os ensinamentos de Cavalieri Filho:

Esta teoria como se vê, surge como expressão concreta do princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos. É a forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais por todos aqueles que são beneficiados pela Atividade da Administração Pública. Toda lesão sofrida pelo particular deve ser ressarcida, independentemente de culpa do agente público que a causou. O que se tem que verificar é, apenas, a relação de causalidade entre a ação administrativa e o dano sofrido pelo administrado. (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 253)

Consoante se depreende das ponderações aventadas, a base da fundamentação da teoria do risco administrativo se enraíza no princípio da igualdade e no paradigma democrático de partilhar entre os beneficiários da atividade do ente estatal os ônus e encargos sociais.

Pautada no ideário da objetividade da responsabilidade civil estatal, o fator comprovação da culpa é elemento prescindível para fins de responsabilização do Estado, que por sua vez carrega o direito de afastá-la diante da confirmação de exclusão do nexos causal, tendo como fundamentos a culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou de força maior ou mesmo fato exclusivo de terceiro.

Logicamente, diante deste afastamento do nexos causal, é que se consolida a assertiva de que mesmo a responsabilidade do Estado pautada nos ideários da teoria do risco administrativo, não carrega consigo o insofismável caráter de absolutividade em casos de danos suportados por seus administrados.

Corroborando com a assertiva, Cavalieri Filho (2006, p. 253) aduz que “se o Estado, por seus agentes, não deu causa a esse dano, se inexistente relação de causa e efeito entre a atividade administrativa e a lesão, não terá lugar a aplicação da teoria do risco administrativo, e por via de consequência, o Poder Público não poderá ser responsabilizado”.

Paralelamente à teoria do risco administrativo verifica-se a denominada teoria do risco integral que, conforme Cahali (2007, p. 38), pode ser definida da seguinte forma: “a teoria do risco integral é a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social”. O doutrinador ainda complementa: “por essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima”.

Pela teoria do risco integral, não pode o Estado valer-se do direito de invocar o afastamento de sua responsabilidade pela exclusão do nexos causal, como ocorre na teoria do risco administrativo, sendo obrigado a indenizar todo e qualquer dano causado ao particular.

Outrossim, Rizzardo (2006, p. 356) aduz que “qualquer fato que importe em lesão aos interesses, desde que dentro da esfera de serviços prestados pelo Estado, constitui razão para se buscar a reparação”.

E por sua vez, Cahali assinala:

Com efeito, a distinção entre risco administrativo e risco integral não é ali estabelecida em função de uma distinção conceitual ou ontológica entre as duas modalidades pretendidas de risco, mas simplesmente em função das consequências irrogadas a uma ou outra modalidade: o risco administrativo é qualificado pelo seu efeito de permitir a contraprova de excludente de responsabilidade, efeito que se pretende seria inadmissível se qualificado como risco integral, sem que nada seja enunciado quanto à base ou natureza da distinção. (CAHALI, 2007, p. 40)

Feitas tais ponderações sobre a evolução da responsabilidade civil do ente estatal, necessário, porquanto primordial, trazer uma análise relativa à aplicabilidade deste instituto pelo viés do ordenamento jurídico pátrio.

### **3.1 As disposições no ordenamento jurídico brasileiro**

Como abordado anteriormente, a responsabilidade civil em seu escorço histórico se fundamentava inicialmente na teoria da irresponsabilidade, fase não vivenciada pelo Brasil, uma vez que “mesmo à falta de disposição legal específica, a tese de responsabilidade do Poder Público sempre foi aceita como princípio geral e fundamental do Direito”. (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 254)

Rememorando o texto constitucional de 1824, Constituição Política do Império do Brasil, em seu art. 178, XXIX, preceituava que “os Empregados Públicos são estritamente responsáveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercício das suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos”. (BRASIL, 1824)

Consoante se observa nas entrelinhas do preceito constitucional retrocitado, a responsabilidade civil do Estado era fundada na culpa e dirigia a responsabilidade aos agentes da administração diante de atos exercidos com negligência, imprudência ou imperícia.

Ato contínuo, “a primeira Constituição da República, de 1891, manteve regra igual no art. 79”. (RIZZARDO, 2006, p. 357)

No âmbito do Direito Civil, é possível constatar que o Código Civil de 1916 constituiu o primeiro diploma legislativo a abordar de maneira específica a responsabilidade civil do Estado, consoante se depreende do art. 15, *in verbis*:

As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano. (BRASIL, 1916)

Analisando referido preceito jurídico, a responsabilidade atribuída às pessoas jurídicas de direito público possui como pressuposto para a responsabilização o fator culpa, embora inicialmente tal dispositivo ter sido considerado ambíguo.<sup>2</sup>

Diante da sustentada tese da ambiguidade e contradição do art. 15 do Código Civil de 1916, alguns teóricos como Rui Barbosa, Pedro Lessa utilizaram-se dela para iniciar uma discussão acerca da responsabilidade objetiva do Estado, tendo como influência diplomas internacionais, tais como os existentes em alguns países europeus, como a França (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 255).

Consoante pode ser percebido, a evolução da responsabilidade civil estatal nasceu primeiramente da hermenêutica de um preceito civilista, sendo consolidada pelo ordenamento constitucional de 1946, art. 194<sup>3</sup>.

Ainda, Cavalieri Filho destacou:

Uma vez entronizada no texto constitucional brasileiro, a responsabilidade objetiva do Estado de lá não mais foi retirada. Até mesmo nas Constituições de 1967 e de 1969, outorgadas pelo regime militar autoritário, foi ela mantida nos arts. 105 e 107,

---

<sup>2</sup> Cavalieri Filho assevera: “Não obstante a redação ambígua desse dispositivo, o que ensejou alguma controvérsia inicial, a melhor doutrina acabou firmando entendimento no sentido de ter sido, nele, consagrada a teoria da culpa como fundamento da responsabilidade civil do Estado. Tanto é assim que fala em representantes, ainda ligado à ideia de que o funcionário representaria o Estado, seria o seu preposto, tal como ocorre no Direito Privado. Ademais, as expressões “procedendo de modo contrário ao Direito ou faltando o dever prescrito por lei” não teriam sentido se não se referissem à culpa dos funcionários”. (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 255)

<sup>3</sup> Art 194 - As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.  
Parágrafo único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes. (BRASIL, 1946)

respectivamente, nos mesmos termos da Constituição de 1946. (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 256)

Observar-se-á que a partir do ordenamento constitucional de 1946 adotou-se a aplicabilidade da responsabilidade civil estatal objetiva pautada no ideário do nexo de causalidade, afastando o pressuposto da culpa.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) apresentou preceitos relativos a responsabilidade objetiva estatal consoante preceitua art. 37, §6º que dispõe que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. (BRASIL, 1988)

Rizzardo (2006, p. 362), analisando o preceito constitucional, explica que “a CF/88 adotou a chamada Teoria do Risco Administrativo – estendendo os seus efeitos às pessoas jurídicas de direito privado, empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas permissionárias de serviços públicos”.

De tal modo, para a responsabilização do ente estatal, com base na CF/88 basta a presença do nexo causal entre o dano e a ação ou omissão dos agentes da pessoa jurídica de direito público ou privado que prestam serviços públicos, sendo prescindíveis os requisitos comprobatórios de dolo ou culpa.

Outrossim, Pagel explica:

Portanto, de acordo com a responsabilidade objetiva, o Estado responde por seus atos independentemente de dolo ou culpa, sendo desconsiderados os elementos subjetivos do caso concreto, bastando apenas, para sua responsabilização, a demonstração da existência de nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano causado, desde que não fique evidenciada a culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior. (PAGEL, 2012, p. 241)

Consoante denota-se, regra geral, que a responsabilidade civil do ente estatal é objetiva, contudo imperioso afirmar que a responsabilidade civil estatal subjetiva não foi excluída do ordenamento pátrio e ainda prevalece em caráter excepcional. Como bem assevera Cavalieri Filho (2006, p. 277) a responsabilidade subjetiva se dará por “fatos de terceiros e fenômenos da natureza – determinando-se então, a responsabilidade da Administração, com base na culpa anônima ou falta de serviço, seja porque esta não funcionou, quando deveria normalmente funcionar, seja porque funcionou mal ou funcionou tardiamente”.

### 3.2 A implementação de políticas públicas pelo ente estatal

Como já exposto anteriormente, o artigo 225 da CR/88 consagra como obrigação do Poder Público a proteção e a preservação do meio ambiente. E nesse sentido, não poderia ser diferente que a omissão do ente estatal em estabelecer políticas públicas que possam promover essa proteção ambiental deverá implicar na responsabilização civil do mesmo.

Para se chegar na implementação de uma política pública, deve-se passar por diversos processos e procedimentos que darão fundamentação a criação da referida política. Esses diversos procedimentos anteriores à implementação de uma política pública implicam em larga discussão sobre as necessidades e interesses da coletividade, pois são processos dinâmicos que envolve participação ampla da sociedade de um modo geral.

Nesse sentido, Howlett; Ramesh; Perl asseveram:

Depois que um problema público conseguiu entrar na agenda política, depois que foram formuladas várias opções para resolvê-lo e depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação, ainda cabe a ele colocar a decisão em prática. O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179)

Ao tomar ciência de todas as necessidades da coletividade, o Estado assume a responsabilidade em adotar as medidas cabíveis para melhor efetivação e garantia desses direitos, ainda mais que na etapa de implementação de políticas já foram estabelecidos os objetivos políticos com base nos anseios sociais.

Uma vez consagrado como direito fundamental pela CR/88, o meio ambiente deve ser obrigatoriamente garantido por todos os entes estatais que deverão adotar políticas públicas para efetivar essa garantia constitucional.

## CONCLUSÃO

A tutela ambiental é dever da coletividade e do Estado, impondo-se, juridicamente, a todos a obrigação de gerar mecanismos em prol da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, incluindo o manejo sustentável, consciente e correto dos recursos naturais, criando políticas públicas almejando a preservação desse bem jurídico, vez que fonte esgotável, dotada de valor econômico, sendo ainda considerada essencial à manutenção humana.



Contudo, quando o ente estatal se omite diante do dever prescrito no parágrafo anterior propiciando danos ao meio ambiente em decorrência da inobservância em cumprir seu papel de implementação de políticas públicas, surge assim, a responsabilização civil do Estado.

No decorrer da evolução do instituto da responsabilidade civil estatal, constata-se a migração da responsabilidade civil subjetiva para a responsabilidade civil objetiva, verificando-se que ambos ideários de responsabilização civil ainda possuem aplicabilidade no ordenamento jurídico pátrio.

Ademais, vislumbra-se ainda a presença da teoria do risco administrativo, onde o Estado, como instrumento para afastar ou minimizar sua responsabilização pode comprovar as excludentes de responsabilidade, assim consideradas como caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima ou de terceiros, e, lado outro, a teoria do risco integral, onde a administração é responsabilizada civilmente sem a possibilidade de arguição das referidas excludentes, sendo em ambos os casos dispensável o elemento culpa ou dolo.

Ocorre que o dano ambiental necessita de resposta imediata, na mesma medida e celeridade dos estragos que podem atingir dimensões que fogem ao alcance humano de correção e reparação.

Em virtude deste emergencial caráter reparatório do ente estatal diante do descumprimento de seu papel primordial, observa-se que a adoção da teoria do risco integral frente ao dano ambiental seria medida imposta às necessidades prementes, conforme sustentado pelo Superior Tribunal de Justiça, ainda que respeitáveis doutrinadores não a admitam.

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como mecanismo de garantia à dignidade humana, representa um novo paradigma estatal pautado no Estado Democrático de Direito, não podendo admitir mitigação ou flexibilização da responsabilidade civil estatal por danos ao meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 25-84.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil (1824)*. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. Rio de Janeiro, 1824.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>  
Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Diário Oficial, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: 1916. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm)>  
Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>  
Acesso em: 24 abr. 2016.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 jan. 2002*. Institui o Código Civil. Diário Oficial, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI-MC 3540/DF. Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006. Disponível em: <<http://zip.net/btnybl>>. Acesso em 20/08/2016.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Malheiros, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 9. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Princípios do direito processual ambiental*. 5. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

HÄBERLE, Peter. Un derecho constitucional para las futuras generaciones. La outra forma del contrato social: el contrato generacional. Traducción: Milton Fellay y Leandro Ferreyra. *Lecciones y Ensayos*, Buenos Aires, n. 87, p. 17-37, 2009. Disponível em: <<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/87/lecciones-y-ensayos-87-paginas-17-37.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública; seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Cap. 7, p. 179-197.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 10ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PAGEL, Rogério. A responsabilidade civil do Estado frente à concessão de licença ambiental. *In: Veredas de Direito*, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 229-248. jul/dez. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/Bella.Daniel-PC/Downloads/293-1305-2-PB.pdf> Acesso em: 24 abr. 2016.

REIS, João Emilio de Assis. O direito ao ambiente e o direito à moradia: colisão e ponderação de direitos fundamentais. *In: Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 289-314, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/416/378>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVA, Lucas do Monte; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. A efetivação de direitos fundamentais: a relação entre o desenvolvimento e o plexo constitucional. *In: Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 199-223, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/449/436>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 10ª ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.