

# A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELOS DANOS AMBIENTAIS À LUZ DA SOCIEDADE DE RISCO

GOVERNMENT RESPONSIBILITY FOR ENVIRONMENTAL  
DAMAGE AND RISK SOCIETY

Alessandra Barichello Boskovic \*  
Rodrigo Augusto Lazzari Lahoz \*\*

*Data de recebimento: 20/03/2014*  
*Data da aprovação: 20/05/2014*

## RESUMO

O presente artigo analisa, a partir do conceito de sociedade de risco, a responsabilidade do Estado pelo dano ambiental. De acordo com essa teoria, os avanços tecnológicos e as novas descobertas científicas trouxeram uma série de riscos desconhecidos pelo homem, imprevisíveis e com proporções inimagináveis. Assim, passando por uma análise histórica do dever de indenizar do Estado – desde a teoria da irresponsabilidade estatal até a teoria do risco administrativo, hodiernamente aceita – e pelo conceito de dano ambiental, busca-se compreender como o conceito de sociedade de risco influencia na interpretação da responsabilidade estatal por sua ação comissiva e omissiva. Deste modo, considerando que a tecnologia necessária para o desempenho de determinadas atividades não é completamente conhecida, podendo causar danos ambientais irreversíveis e que tenham efeitos globais, é necessário que seja feita uma releitura da responsabilidade do Estado por atos omissivos, devendo ser objetiva, com o fito de proteger integral e efetivamente o meio ambiente.

---

\* Mestre e Doutoranda em Direito Econômico e Socioambiental – PUCPR. Especialista em Direito e Processo do Trabalho – UNICURITIBA. Advogada e Professora.  
E-mail: alessandra.boskovic@gmail.com.

\*\* Mestrando em Direito Econômico e Socioambiental – PUCPR. Especialista em Direito Administrativo – Instituto Romeu Felipe Bacellar. Advogado. E-mail: rodrigolahoz@uol.com.br.

**PALAVRAS-CHAVE**

Sociedade de risco; Dano ambiental; Responsabilidade do Estado.

**ABSTRACT**

The present article intends to analyze Government responsibility for environmental through risk society concept. According to this theory, new technology and scientific discoveries caused many unknown risks, unpredictable and unimaginable effects. So, a historical study of the State's duty of indemnify – since the Irresponsible State Theory to the currently accepted Administrative Risk Theory – and environmental damage definition, this study aims to understand how risk society concept influences Government responsibility for actions and omissions interpretation. In this way, considering that today's technology isn't fully known, probably causing irreversible environmental damages with global effects, Government responsibility for omissions should be objective, aiming to be effective in environment protection.

**KEY WORDS**

Risk society; Environmental damage; Government responsibility.

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República, em seu artigo 37, § 6º, determinou que o Estado deve indenizar pelos danos causados ao particular por seus agentes, independentemente da existência de culpa ou dolo – responsabilidade objetiva. Se esse dano causado diretamente pelo Estado for um dano ao meio ambiente, a sua responsabilidade também será objetiva, conforme a Lei nº 6.938/81. Ainda, caso o dano ambiental seja decorrente de uma omissão do dever de fiscalização do meio ambiente por parte do Poder Público, essa responsabilidade será subjetiva, no sentido de que é imprescindível a culpa ou dolo na ausência de fiscalização.

Os avanços tecnológicos e novas descobertas científicas trouxeram uma série de riscos desconhecidos pelo homem, imprevisíveis e com proporções inimagináveis. Acidentes nucleares e vazamentos de óleo em lagos e mares são problemas que o homem gerou e, por isso, deve arcar com as consequências resultantes de sua negligência.

Tal acepção é derivada do conceito de sociedade de risco, comumente abordado por estudiosos do meio ambiente e do Direito Ambiental. Todavia, quando esses riscos apontados causam danos ao meio ambiente e à população, eles devem ser, de algum modo, compensados, evitando-se majorar os prejuízos advindos da exploração de uma determinada atividade – fiscalizada pelo Estado – que apresente grau de periculosidade. Entretanto, mesmo com essas determinações, é possível levantar o seguinte questionamento: como estes eventuais danos ambientais serão compensados, considerando que o Poder Público deve licenciar – no sentido de minimizar e evitar prejuízos ambientais – todas as atividades potencialmente lesivas à biota e precisa ser mais eficiente do que nunca para preservar a fauna e a flora? Diante desse contexto, é imperiosa uma releitura da responsabilidade do Estado por omissões à luz da sociedade de risco com o escopo de melhor proteger o meio ambiente.

### 1 BREVE HISTÓRICO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O cenário atual da Responsabilidade civil do Estado no Direito brasileiro é pautado pela interpretação do artigo 37, § 6º, da Constituição da República, que assim dispõe:

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.

Da leitura do referido artigo, infere-se que a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público e das de direito privado prestadoras de serviço público é a chamada responsabilidade objetiva. Segundo esta responsabilidade não importa se o ato que causou um dano é lícito ou ilícito, basta a ocorrência de um nexo de causalidade entre a conduta do Estado e o dano suportado (MELLO, 2012, p. 1022).

Entretanto, nem sempre o dever do Estado de indenizar os danos que causa foi tão imperativo, quanto o é hoje. Houve um tempo em que não se falava do dever do Estado em reparar os danos que lhe eram imputados – a chamada teoria da irresponsabilidade estatal. Referido período histórico remete ao Estado Absolutista, época em que o próprio Estado era o Direito e o rei era “delegatário dos desígnios de Deus” e não poderia errar – *the King can do no wrong* – (BACELLAR FILHO, 2006, p. 300) sendo, assim, “considerado irresponsável e irresponsabilizável” (SAUWEN FILHO, 2001, p. 41). Contudo, essa concepção de irresponsabilidade do Estado não eximia de responsabilidade o funcionário público causador do dano. Mas, mesmo assim, em razão de sua insolvência, raramente era possível que o dano fosse indenizado (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 219).

Tendo em vista os absurdos desta teoria, uma vez que o Estado, guardião do Direito, negava-o ao declarar sua irresponsabilidade – estaria, portanto, acima da lei –, passou-se a admitir a aplicação da teoria civilista de responsabilização civil para o Estado. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 644), essa teoria denominou-se civilista pois se utilizou de princípios específicos do Direito Civil. Nessa senda, inicialmente foi necessário diferenciar os atos de império e os atos de gestão, que podem ser assim apresentados:

os primeiros seriam os praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum, porque os particulares não podem praticar atos semelhantes; os segundos seriam praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços; como não difere a posição da Administração e a do particular, aplica-se a ambos o direito comum (DI PIETRO, 2011, p. 644-645).

Admitiu-se, então, a responsabilidade do Estado por atos de gestão praticados por seus prepostos, distinguindo-se do Rei, que praticaria atos de império, eis que ainda era considerado infalível (DI PIETRO, 2011, p. 645). Com relação aos atos de gestão, que possuíam o mesmo tratamento jurídico dos atos de direito civil, a culpa seria do funcionário estatal (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 220).

Em constante evolução, a responsabilização dos danos causados pelo Estado começou a tomar os contornos atuais a partir do caso de Agnès Blanco<sup>1</sup>, ocorrido em 1873, na França. Neste caso se decidiu que a responsabilidade do Estado teria um regramento especial. A partir desta situação, buscou-se um regime próprio para a responsabilidade civil do Estado, culminando, inicialmente, na teoria da *faute Du service*. Segundo esta teoria, haverá responsabilidade do Estado quando o serviço “não funciona, quando deveria funcionar, funcional mal ou funciona atrasado” (MELLO, 2012, p. 1018-1019). Assim, haveria uma dupla responsabilização: a responsabilidade do Estado, titular da prestação do serviço que apresentou problemas, e a do funcionário, que seria analisada independentemente da responsabilização do Estado (DI PIETRO, 2011, p. 646).

Note-se que a responsabilidade do Estado na teoria da *faute Du service* era considerada subjetiva, ou seja, o particular deveria

comprovar a não-prestação do serviço ou a sua prestação retardada ou má prestação, a fim de ficar configurada a culpa do serviço e, conseqüentemente, a responsabilidade do Estado, a quem incumbe prestá-lo (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 221).

A última fase dessa evolução histórica da responsabilidade do Estado é a responsabilidade objetiva do Estado. Esta teoria está calcada no risco administrativo que pressupõe o dever de indenizar do Estado, “simplesmente porque há relação de causalidade entre a atividade administrativa e o dano sofrido pelo particular” (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 222). Essa responsabilidade decorre do risco que o Estado corre ao prestar um serviço, devendo compensar os danos causados independentemente de o ato ser lícito ou ilícito (MELLO, 2012, p. 1022). Ou seja, se é possível imputar um dano causado à conduta do Estado, haverá dever de indenizar. Atualmente, essa teoria encontra fundamento no ordenamento jurídico brasileiro, no artigo 37, § 6º, da Constituição da República, como afirmado.

Alguns autores propõem, atualmente, a teoria do risco integral, segundo a qual o Estado responde independentemente das excludentes de responsabilidade, como a culpa exclusiva da vítima, o fato de terceiro, o caso fortuito e a força maior (SALUM, 2010, p. 151). Há responsabilidade do Estado simplesmente pela ocorrência do dano (SANTOS, 2006, p. 283).

Feitas estas considerações sobre o percurso histórico da responsabilidade

---

<sup>1</sup> Caso em que a menina Agnès Blanco, ao atravessar uma rua da cidade de Bordeaux, foi atropelada por uma vagonete da Companhia Nacional de Manufatura do Fumo, parte integrante da Administração Pública francesa (GROTTI, 2003, p. 27-28).

do Estado, parte-se para a análise do dano ambiental para, na sequência, analisá-lo em consonância ao dever do Estado de indenizar os danos causados ao meio ambiente.

## **2 O DANO AMBIENTAL: DANO ECOLÓGICO, COLETIVO E INDIVIDUAL**

Inicialmente, é preciso definir o conceito de dano ambiental, assim como determinar a sua abrangência, isto é, qual o seu conteúdo – se ele é somente um dano ao meio ambiente em si ou se pode ser um dano coletivo, além de atingir a esfera individual. Para facilitar a compreensão, serão apresentados alguns pensamentos sobre os temas aludidos, visando chegar a uma conclusão sobre o dano ambiental para, posteriormente, aprofundar a responsabilização do Estado por estes males.

Segundo o artigo 3º, inciso II, da Lei Federal nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, o dano ambiental pode ser compreendido como a “alteração adversa das características do meio ambiente”. Entretanto, logo em seguida, no inciso III do mesmo artigo, há o conceito de poluição, que também pode ser entendido como um dano ambiental, porém com um viés diferente. Enquanto que o dano ambiental é uma ofensa ao meio ambiente em si mesmo, a poluição pode, além de afetar o meio ambiente, afetar também a saúde, a segurança e o bem-estar da população (BRASIL, 1981). Assim, em uma primeira análise, pode-se falar em um dano ambiental de caráter duplo: o primeiro ao meio-ambiente em si e o segundo a população atingida.

Com relação ao dano direto ao meio ambiente, José Afonso da Silva (2011, p. 308) conceitua-o como dano ecológico, entendido como “qualquer lesão ao meio ambiente causado por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de Direito Público ou de Direito Privado”. José de Sousa Cunhal Sendim (1998, p. 130), por sua vez, afirma a existência de um “dano ecológico puro”, compreendido como

uma perturbação do patrimônio natural – enquanto conjunto dos recursos bióticos e abióticos e da sua interação – que afete a capacidade funcional ecológica e a capacidade de aproveitamento humano de tais bens tutelados pelo sistema jurídico-ambiental.

Deste modo, entende-se o dano ecológico como a afronta ao meio ambiente em si.

Pelo fato de o meio ambiente ser um patrimônio comum à coletividade, *ex vi o caput* do artigo 225 da Constituição da República, há o entendimento de que o dano ecológico puro é também considerado um dano ambiental coletivo, que afeta

toda a população (COPOLA, 2006, p. 115-116). Portanto, para concretizar o objetivo de reparação integral do dano, é preciso

reconhecer que este possui uma dimensão material, consistente na perda ou diminuição das características essenciais dos sistemas ecológicos (interdependência, capacidade de autorregulação, autorregeneração, funcional ecológica e uso dos bens naturais), e uma dimensão imaterial que afeta diretamente o interesse difuso e que se relaciona ao valor da existência dos bens materiais, reconhecendo-se que o direito tutela, concomitantemente, bens materiais e imateriais (STEIGLEDER, 2011, p. 107).

Com efeito, além do dano ao meio ambiente em si e, conseqüentemente, à coletividade, é possível falar em um dano ambiental individual “sofrido pelas pessoas ou seus bens, que legitima os lesados a uma reparação pelo prejuízo patrimonial ou moral” (LEUZINGER, 2007, p. 189). Essa lesão viola interesses pessoais, como, por exemplo, “a poluição sonora que causa surdez de alguma ou algumas vítimas” (COPOLA, 2006, p. 116). Registre-se que o dano ambiental individual é tratado por alguns autores como um dano privado e, portanto, não se caracteriza como um dano ambiental individual. Nesse sentido, Carlos Frederico Marés de Souza Filho (1996, p. 55), por exemplo, entende que o dano privado “atinge o patrimônio de uma pessoa, o conjunto de seus bens e seus direitos individuais, mesmo que a ofensa seja moral, no sistema de direito positivo moderno”; enquanto que o dano ambiental “atinge o bem, a sua integridade enquanto bem ambiental, a sua razão de ser ambiental, a sua característica de insubstituível, de essencial, de representativo, evocativo”. Não se pode olvidar, entretanto, de que há sim um dano ambiental individual aliado a um dano coletivo. Pode-se identificar uma lesão a um patrimônio particular individual, isto é, ao se afetar o meio ambiente, ocorre um dano reflexo no patrimônio ou interesses extrapatrimoniais de um determinado particular (MILARÉ, 2007, p. 813).

Assim, a aceção de José Rubens Morato Leite (2003, p. 95) parece adequada, pois

dano ambiental significa, em uma primeira aceção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiente, como, por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em sua segunda conceituação, dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação gera na saúde das pessoas e seus interesses.

Desta feita, pode-se concluir que o dano ambiental possui um caráter tri-

plo: 1. trata-se de um dano ecológico puro, ao meio ambiente em si mesmo; 2. um dano ambiental coletivo, pois o dano ao meio ambiente reflete em toda a sociedade e, porque não, no planeta, haja vista ser um patrimônio comum a todos; 3. um dano individual, eis que é possível vislumbrar um prejuízo a interesses patrimoniais ou extrapatrimoniais de uma determinada pessoa.

### **3 A SOCIEDADE DE RISCO E OS NOVOS DANOS AMBIENTAIS**

A teoria da sociedade de risco foi elaborada por Ulrich Beck, sociólogo alemão que buscou analisar os limites das atividades humanas na modernidade e quais os seus possíveis efeitos. Para compreender o desenvolvimento da sociedade de risco, o autor dividiu a evolução da sociedade em três fases: (i) a primeira é a sociedade pré-industrial, conhecida como pré-modernidade; (ii) a segunda é a sociedade industrial, ou primeira modernidade; (iii) a sociedade de risco, também denominada segunda modernidade ou modernidade avançada.

No que tange ao primeiro momento da sociedade, a sua fase pré-industrial, todos os danos eram considerados imprevisíveis e incalculáveis sendo obras do acaso, do destino, e de responsabilidade de autoridades celestiais, como deuses, demônios ou até mesmo da própria natureza (BECK, 2002, p. 78).

A segunda fase, por sua vez, conjuga tanto os riscos característicos da sociedade pré-industrial quanto os riscos decorrentes das atividades humanas, vistos como concretos e calculáveis, portanto passíveis de contenção de seus efeitos (FERREIRA, 2010, p. 18). Ademais, os riscos tomam maiores proporções, pois saem da esfera individual – no sentido de que os danos eram suportados somente pelos indivíduos – e passam a atingir toda a coletividade, demandando uma política pública de controle. Isso possibilitaria que a própria sociedade industrial cuidasse dos prejuízos inerentes aos seus atos mediante a prevenção dos riscos, indenizações e antecipação de medidas paliativas, criando-se um ambiente de segurança (BECK, 2002, p. 79-80).

Raffaele De Giorgi (1994, p. 49), a seu turno, critica essas medidas de controle ulterior, pois elas “não são completamente capazes de controlar as indeterminações que nascem em virtude da sua própria ativação e, portanto, não dão qualquer segurança complementar: estas podem, somente, deslocar o problema no tempo ou no espaço”. Diante disso, a propagada distribuição dos riscos apresentada pela sociedade industrial tornou-se insuficiente e incerta, prejudicando o desenvolvimento econômico e extrapolando os danos considerados suportáveis (FERREIRA, 2010, p. 18).

É justamente nesse contexto de incertezas que surge a terceira fase da sociedade, a sociedade de risco ou segunda modernidade. Sobre isso, Leite; Belchior

(2008, p. 76) dizem que:

Notadamente, a sociedade pós-moderna produz riscos que podem ser controlados e outros que escapam ou neutralizam os mecanismos de controle típicos da sociedade industrial. A sociedade de risco revela-se, portanto, como um modelo teórico que marca a falência da modernidade, emergindo de um período pós-moderno, na medida em que as ameaças produzidas ao longo da sociedade industrial começam a tomar forma. Os pilares da concepção moderna de civilização já não conseguem mais explicar os desenvolvimentos da ciência e da sociedade. Trata-se de uma crise de paradigma, uma crise própria da modernidade. Referida crise torna praticamente inviável, pelo menos nos moldes clássicos, qualquer tentativa do homem pós-moderno no sentido de calcular os riscos e os desafios a que se submete o meio ambiente no século XXI.

É por isso que Ulrich Beck (1998, p. 24) caracteriza a sociedade de risco como uma fase do desenvolvimento da sociedade moderna – segunda modernidade –, em que não há o controle, por parte da outrora sociedade industrial, de toda sorte de riscos, como os sociais, políticos, econômicos e individuais. Há, na realidade, uma falha das normas que regulamentam a vida social em controlar as ameaças derivadas das decisões tomadas pelo homem eivadas da racionalidade econômica, também considerada como a racionalidade universal (DE GIORGI, 1994, p. 52). Essa ausência de previsibilidade e contenção dos riscos

revela um potencial de destruição historicamente desconhecido, o que sugere a inexistência de instituições adequadamente preparadas para administrar o pior acidente imaginável, assim como demonstra a debilidade da ordem social contemporânea para garantir sua constituição perante um cenário catastrófico (FERREIRA, 2010, p. 22-23).

A sociedade de risco compreende uma série de riscos imprevisíveis e com consequências imensuráveis que atingem todo o planeta. Esses são decorrentes do avanço tecnológico industrial, não havendo qualquer mecanismo de defesa e contenção dos danos por parte da sociedade. Dentre os principais eventos com essas características, destacam-se o acidente com a usina nuclear de Chernobyl; a bomba de Césio 137, em Goiânia (1987); a encefalopatia espongiforme bovina (EEB) ou *Bovine Spongiforme Encephalopathy* (BSE), registrada na contaminação da carne bovina; os vírus “Ebola” e “H1N1”; vários atentados terroristas; acidente com a plataforma petrolífera P36 da Petrobras; e as recentes explosões da plataforma petrolífera no Golfo do México (2010) e da usina nuclear de Fukushima, no Japão (2011) (LEITE; SILVA, 2012, p. 310).

Essa característica da nova fase da modernidade tem efeitos muito relevantes no que diz respeito aos danos ambientais, pois é sabido que a questão do

risco “é um dos maiores problemas e desafios a serem enfrentados, quando se objetiva uma efetiva proteção jurídica do meio ambiente” (LEITE; BELCHIOR, 2008, p. 77). Isso acontece porque o risco é imprevisível, fazendo com que não se possa antever o futuro, ficando distante do direito (pois este tem como função orientar as expectativas com relação ao que há de vir), limitando-o, eis que sua ocorrência dá-se no *medium* da probabilidade/improbabilidade (DE GIORGI, 1994, p. 53). Ele é também modalidade de distribuição dos danos, em contraponto à antiga concepção da sociedade industrial de distribuição dos lucros (BECK, 2002, p. 115), considerado como um dos fatores principais dos danos ambientais, razão pela qual aduz que o capitalismo é insustentável ecologicamente e conseqüentemente inviável a longo prazo (CAPRA, 2002, p. 208).

Ademais, um dano ambiental não traz prejuízos apenas ao meio ambiente, mas também à propriedade privada, ao capital, ao emprego, ao poder sindical, ao fundamento econômico de grandes regiões e às estruturas dos estados e dos mercados globais (BECK, 2002, p. 98). Diante disso, é cediço que a sociedade de risco demanda uma série de alterações no ordenamento jurídico com o fito de diminuir os danos ambientais e controlar os parâmetros dos riscos imprevisíveis (LEITE; BELCHIOR, 2008, p. 75).

#### **4 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELOS DANOS AMBIENTAIS E A SOCIEDADE DE RISCO**

O artigo 225, *caput* da Constituição da República, impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, havendo, deste modo, a competência de ambos de proteger o meio ambiente.

A incumbência do Poder Público – assim compreendido o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (BULOS, 2010, p. 1574) – é discriminada no § 1º do citado artigo 225, ao dispor que ele deve: a) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; b) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; c) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; d) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; e) controlar a

produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; f) promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; e g) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Ressalte-se, contudo, que o que concede efetividade à proteção do meio ambiente pelo Poder Público é o poder de polícia e o poder regulamentar exercido pelo Poder Executivo (BULOS, 2010, p. 1574). O primeiro pode ser compreendido como “a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 83), enquanto que o segundo “é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 60).

Nessa senda, a Administração Pública pode regulamentar as leis ambientais, especificando e pormenorizando situações de incidência, e fiscalizar as atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente. Como se tratam de restrições ao direito de propriedade e às demais atividades, uma regulamentação do tema é assaz necessária (GUERRA; GUERRA, 2009, p. 316).

Em razão do poder de polícia, a Administração Pública pode aplicar as sanções administrativas dispostas no artigo 72 da Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre os crimes ambientais e infrações administrativas. Essas sanções são: a) advertência; b) multa simples; c) multa diária; d) apreensão de animais, produtos e subprodutos da fauna e da flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; e) destruição ou inutilização do produto; f) suspensão de venda e fabricação do produto; g) embargo de obra ou atividade; h) demolição de obra; i) suspensão total ou parcial das atividades lesivas; e j) restrição de direitos (BRASIL, 1988).

Outras formas de atuação do Poder Público para a proteção do meio ambiente são “as limitações administrativas de uso, gerais e gratuitas, sem impedir a normal utilização econômica do bem, nem retirar a propriedade do particular” ou “a desapropriação individual e remunerada de determinado bem, transferindo-o para o domínio público e impedindo sua destruição ou degradação” (GUERRA; GUERRA, 2009, p. 317).

O dever do Estado de indenizar danos ambientais é decorrente da interpretação dos seguintes dispositivos legais: dos artigos 37, § 6º e 225, ambos da Constituição da República, e dos artigos 3º, IV e 14, § 1º, ambos da Lei nº 6.938/81. Enquanto que os dispositivos constitucionais afirmam a obrigação do Estado de pre-

servar o meio ambiente e o seu dever de reparar os danos causados independentemente de culpa, a Lei nº 6.938/81 deixa evidente que o Poder Público poderá causar danos ambientais (artigo 3º, IV) e reafirma o dever de indenizar, conforme o artigo 14, § 1º, que dispõe 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”.

Sendo assim, Annelise Monteiro Steigleder (2011, p. 192-193, 199) vislumbra três situações em que haveria responsabilidade do Poder Público por danos ambientais. Essas situações são: (i) quando o dano é causado diretamente pela atuação do Poder Público mediante seus agentes ou por concessionárias de serviço público; (ii) a omissão do Poder Público em fiscalizar ou conceder autorizações administrativas e licenças ambientais; e (iii) nas situações de responsabilidade omissiva por comissão, casos em que o Estado deveria prestar um serviço, porém não o faz, como o serviço de esgoto.

Quanto ao dano ambiental causado diretamente pela ação estatal, é cediço que a Constituição da República e a legislação infraconstitucional traduzem a responsabilidade objetiva do Estado para os seus atos comissivos. Assim, o objetivo é analisar o nexo de causalidade entre o dano ambiental e a ação imputada ao Estado, deixando de lado a apreciação subjetiva do poluidor (SIRVINSKAS, 2010, p. 263).

Por outro lado, como visto, há duas situações em que haverá omissão do Estado que implicará danos ambientais: quando ele se omitir, de algum modo, na fiscalização ambiental ou conceder licenças ambientais indevidas; ou quando não prestar, ou prestar de modo indevido, um determinado serviço que possua externalidades ambientais. Sobre a responsabilidade do Estado por danos ambientais decorrente de sua omissão, observa-se que não existe uma unanimidade sobre a determinação de que esta responsabilidade é subjetiva – portanto analisa-se se houve dolo ou culpa de quem cometeu o dano – ou objetiva. De fato, há quem defenda a responsabilidade subjetiva nos casos de omissão do Poder Público, como Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 1033) e Nelson de Freitas Porfirio Júnior (2002, p. 69). Nessas situações, o Estado deveria demonstrar a culpa de seus agentes (NASSIF, 2002, p. 70) que: ou foram negligentes, imprudentes, ou agiram com imperícia, ou, ainda, tinham a intenção de se omitir, o que caracterizaria o dolo (MELLO, 2012, p. 1029-1030). Ademais, para caracterizar a responsabilidade do Estado deve haver uma obrigação legal de impedir o evento danoso, caso contrário “não se pode imputar ao Estado a responsabilidade por um dano que não causou” (LEUZINGER, 2007, p. 193).

Contudo, há que se considerar que atualmente há um cenário de expansão das atividades humanas que demandam cada vez mais a utilização de recursos naturais, bem como o desenvolvimento de novas tecnologias para sua exploração. Estas

ações poderão ser atividades desempenhadas tanto pelo Poder Público, como a exploração de fontes de energias (hidrelétricas, por exemplo), quanto por particulares, em que o Estado emitirá as devidas licenças ambientais.

É nesse contexto que se insere a sociedade de risco, pois a exploração ambiental apresenta riscos desconhecidos e de consequências de difícil mensuração, uma vez que os possíveis danos decorrentes poderiam atingir vários países, prejudicando a população e os ecossistemas, diante da dimensão dos danos ambientais. Deste modo, é necessário compreender a responsabilidade civil do Estado à luz da sociedade de risco e do risco abstrato e imprevisível (LEITE; BELCHIOR, 2008, p. 78).

Nessa senda, Juarez Freitas (2012, p. 279) afirma que tanto as ações quanto omissões

podem afetar direitos fundamentais, prejudicando o princípio constitucional da sustentabilidade, dado que a responsabilidade reclama, assertivamente, o proporcional cumprimento dos deveres relacionados à tutela direta e imediata da totalidade dos direitos fundamentais das gerações atuais e futuras, igualmente titulares de direitos. Assim, na esfera ambiental, significa, entre outras coisas, a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados por ação e por omissão fiscalizatória, na adequada interpretação dos arts. 3º, IV, e 14 da Lei nº 6.938/81, em harmonia com a Carta.

Annelise Monteiro Steigleder (2011, p. 196) vai além e aduz que a responsabilidade do particular por dano ambiental, tanto para ação quanto para omissão, é objetiva e que para o Estado não poderia ser diferente. Essa autora conclui afirmando que a análise do ato omissivo é irrelevante para o estudo da responsabilidade, importando conferir apenas o nexo de causalidade entre ele e o dano. Partindo dessa premissa, admite-se então a incidência das excludentes de responsabilidade: força maior e culpa exclusiva da vítima (COPOLA, 2006, p. 136), além do caso fortuito e fato de terceiro (SANTOS, 2006, p. 283).

Por força maior entende-se como o ato inevitável, devendo ser considerado “dentro de certa relatividade, tendo-se o acontecimento como inevitável em função do que seria razoável exigir-se” (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 65-66). É considerado ainda “um fato externo que não se liga à pessoa ou à empresa por nenhum laço de conexão” (PAULA, 2011, p. 135). Nos casos de culpa exclusiva da vítima, por sua vez, quem ocasionou o dano foi o próprio lesado, de modo privativo, eliminando o nexo de causalidade entre o suposto ato de outro agente e o prejuízo suportado (PAULA, 2011, p. 141). No que tange ao caso fortuito, ele pode ser compreendido como um ato imprevisível especificamente relacionado a um caso concreto. Há um

nexo causal entre o ato e o agente que o causou, porém trata-se de “um acontecimento decorrente do risco típico da sua atividade, que foi assumido” (PAULA, 2011, p. 135), mas que “escapa toda diligência, inteiramente estranho à vontade do devedor da obrigação” (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 65). O fato de terceiro, por fim, é aquele cometido por “pessoa diversa da vítima e do aparente causador do dano, mas que efetivamente foi o responsável pela conduta danosa” (SANTOS, 2006, p. 286).

Juarez Freitas (2012, p. 277-278), a seu turno, propõe uma gradação das excludentes de responsabilidade, analisando cada uma especificamente e propondo que a culpa exclusiva da vítima afaste totalmente a responsabilidade do Poder Público, assim como ocorre no fato de terceiro (excetuados os casos previstos em lei, como a Lei nº 10.744/2003, que trata da assunção pela União de responsabilidade civil perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos contra aeronaves brasileiras) e em caso de força maior (irresistível). O caso fortuito, por sua vez, afastará a responsabilidade do Estado desde que não possa ser atribuído a razões internas. O autor cita, ainda, como causas de excludente de responsabilidade, a culpa concorrente da vítima, como excludente parcial, e a impossibilidade de cumprimento do dever calcada na teoria da reserva do possível, em que pese não seja suficiente a simples alegação desta. Nota-se que esse entendimento é compatível com a proteção efetiva do meio ambiente.

Insta assinalar o posicionamento de Luís Paulo Sirvinskas (2010, p. 267), que refuta a aplicação das excludentes de responsabilidade em caso de dano ambiental. Este autor entende pela aplicação da teoria do risco integral, segundo a qual há dever de indenizar pela simples constatação do nexo causal entre o dano e ação do Poder Público, desconsiderando as excludentes de responsabilidade aludidas.

Entretanto, para melhor proteger o meio ambiente e evitar que o Estado arque com os danos que sequer podem ser a ele imputados, parece ser acertada a concepção de que tanto a ação quanto a omissão afetam direitos fundamentais, não se podendo falar em outra responsabilidade do Estado que não seja a objetiva. Complementando este entendimento, Annelise Monteiro Steigleder (2011, p. 198) afirma que o artigo 5º, § 1º, da Constituição da República

exige a aplicabilidade direta e imediata dos direitos fundamentais, dentre os quais se insere o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, do que se retira a necessidade de escolha do regime de imputação de responsabilidade civil mais consentâneo à aplicação eficaz desse direito.

Assim, tendo em vista o contexto da exploração de novas atividades pelo ser humano que resultem em impactos ambientais – devendo ser previamente licen-

ciadas pelo Poder Público – e o seu desconhecimento acerca da tecnologia necessária e eficiente para a sua realização e os consequentes danos ao meio ambiente em si, à coletividade e à esfera individual, é necessária uma releitura da responsabilidade do Estado por atos omissivos a partir da sociedade de risco. Isso afirmaria a responsabilidade objetiva pela omissão da fiscalização estatal como a medida mais eficiente para resguardar o meio ambiente (STEIGLEDER, 2011, p. 199).

Especificamente nos casos de danos ambientais praticados por particulares diante da omissão de fiscalização do Estado, fala-se em sua responsabilidade solidária. Nessa senda, por ser seu dever fiscalizar e impedir o acontecimento de danos ambientais, o Estado pode sim ser responsabilizado (MILARÉ, 2007, p. 909), aplicando-se a solidariedade objetiva tanto para a omissão na fiscalização quanto para vícios e irregularidades na expedição de licenças ambientais (STEIGLEDER, 2011, p. 199). Nesses casos, o Poder Público poderia ser demandado judicialmente junto ao particular, buscando a melhor e integral reparação do dano ambiental. Luís Paulo Sirvinkas (2010, p. 267) apresenta uma outra alternativa, ao afirmar que o Poder Público tem primeiramente o dever de reparar o dano ambiental e na sequência ingressar com uma ação regressiva contra o causador do dano, aplicando a responsabilidade solidária.

Cumpre assinalar que se o Estado realizou a devida fiscalização e expediu licença válida para o particular, está eximido de responder pelo dano ambiental, uma vez que se caracterizará a culpa exclusiva do particular, conforme o entendimento de Márcia Dieguez Leuzinger (2007, p. 194). Nos casos de insolvência do particular, caberia ao Estado compensar o dano ambiental, com fundamento no dever constitucional imputado a ele de proteger e preservar o meio ambiente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, as atividades desenvolvidas pelo homem demandam uma intensa exploração dos recursos naturais mediante uma tecnologia ainda incipiente para a mensuração dos impactos ambientais e a preservação ambiental. Isso demandaria um licenciamento ambiental prévio pelo Poder Público. Esse é o contexto da sociedade de risco, em que não há como prever a ocorrência e a dimensão dos danos ambientais, no sentido de como eles influenciarão a vida das pessoas. Sabe-se, na verdade, que o dano ambiental possui uma tripla abrangência: será um dano ao meio ambiente em si mesmo; um dano à coletividade, pelo fato de o meio ambiente ser um direito difuso; e poderá ser um dano individual, quando a lesão atingir direitos individuais patrimoniais e extrapatrimoniais.

Tendo em vista este cenário da sociedade de risco, em que os danos am-

bientais são incertos e imprecisos, é imperioso que a responsabilidade do Estado por atos omissivos seja concebida à luz da integral e eficaz reparação dos prejuízos impostos ao meio ambiente. Sendo assim, no que tange à omissão no dever de fiscalização das atividades particulares, deve o Estado responder objetivamente – sem análise de dolo ou culpa. Haja vista o dever do Poder Público de guardar o meio ambiente e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que exige uma proteção consistente e ampla.

---

## REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil da administração pública – aspectos relevantes. A Constituição Federal de 1988. A questão da omissão. Uma visão a partir da doutrina e da jurisprudência brasileiras. In: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 293-336.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**. Tradução de Jorge Navarro. Barcelona: Paidós, 1998.

\_\_\_\_\_. **La sociedad del riesgo global**. Tradução de Jesús Alborés Rey. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 10 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 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: 10 fev. 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COPOLA, Gina. A responsabilidade do estado por danos ambientais. **Revista IOB de direito administrativo**, São Paulo, v. 1, n. 9, p.103-147, set. 2006.

DE GIORGI, Raffaele. O risco na sociedade contemporânea. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 28, p. 45-54, jun. 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA, Heline Sivini. **Desvendando os organismos transgênicos**: as interferências da sociedade de risco no estado de direito ambiental brasileiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Curso de direito ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Riscos e danos ambientais na jurisprudência brasileira do STJ: um exame sob a perspectiva do estado de direito ambiental. **RevCEDOUA**, Coimbra, v. 11, n. 22, p. 75-102, 2008.

LEITE, José Rubens Morato; SILVA, Leonio José Alves da. Juridicidade do dano ambiental: gestão da zona costeira e aspectos da exploração do pré-sal pelo Brasil. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 65, p. 305-328, dez. 2012.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Responsabilidade civil do estado por danos ao meio ambiente. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, n. 45, p. 184-195, jan./mar. 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NASSIF, Rodrigo. Responsabilidade da administração pública por dano ambiental. **Fórum de direito urbano e ambiental**, Belo Horizonte, n. 1, p. 68-72, jan./fev. 2002.

PAULA, Carolina Bellini Arantes de. Excludentes de responsabilidade civil objetiva. *In*: RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz; MAMEDE, Gladston; ROCHA, Maria Vital da. (Coord.). **Responsabilidade civil contemporânea**: em homenagem a Sílvio de Salvo Venosa. São Paulo: Atlas, 2011. p. 130-149.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. **Responsabilidade do estado em face do dano ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SALUM, Flavia Maria Pelliciani. Responsabilidade objetiva do Estado nas atividades perigosas. *In*: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; PIRES, Luis Manuel Fonseca; BERNACCHIO, Marcelo (Coord.). **Responsabilidade civil do Estado**: desafios contemporâneos. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p.149-168.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Nexo causal e excludentes da responsabilidade extracontratual do estado. *In*: FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade civil do estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 268-292.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Da responsabilidade civil do estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SENDIM, José de Sousa Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos**: da reparação do dano através de restauração natural. Coimbra: Coimbra, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e proteção jurídica**. Porto Alegre: Unidade Editorial, 1996.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 2. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.