



**CENTRO UNIVERSITÁRIO PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS  
UNIPAC**

**CURSO DE DIREITO**

**WELLINGTON VALLOTTI DOMINGOS DA COSTA**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANO AMBIENTAL**

**JUIZ DE FORA - MG**

**2020**

**WELLINGTON VALLOTTI DOMINGOS DA COSTA**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANO AMBIENTAL**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao curso de Direito do Centro Universitário Presidente Antônio Carlos - UNIPAC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. José Rufino de Souza Júnior

**JUIZ DE FORA - MG**

**2020**

**WELLINGTON VALLOTTI DOMINGOS DA COSTA**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANO AMBIENTAL**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao curso de Direito do Centro Universitário Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: ----/----/-----

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. José Rufino de Souza Júnior**  
Centro Universitário Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

---

**Prof. .**  
Centro Universitário Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

---

**Prof. .**  
Centro Universitário Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

Dedico a minha Família, em especial minha mãe (*in memoriam*) e meus tios que sempre acreditaram em mim e contribuíram na minha formação para que esse momento se realizasse, pois me ensinaram a não colocar limites em meus sonhos e sim fé!

## AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida, que me abençoou na sua infinita graça.

O Professor Orientador, Rufino pelo auxílio e atenção no direcionamento deste trabalho.

A Professora Inês pelas correções e ensinamentos na formatação deste trabalho.

A minha Esposa pelo exemplo de perseverança e humildade.

A minha filha pela compreensão e paciência.

Aos meus familiares pela confiança e carinho de sempre e a minha mãe Elizabeth (*in memoriam*) queria você comigo nessa conquista.

Aos meus amigos de Faculdade pelos cinco anos de aprendizado e de mudanças mais incríveis que eu podia imaginar.

Aos meus companheiros da Polícia Militar de Minas Gerais, que não mediram esforços para que eu concluísse mais essa jornada.

A todos os funcionários da Instituição que sempre me foram muito atenciosos nas minhas requisições.

A todos muito obrigado.

É triste pensar que a natureza fala e que o  
género humano não a ouve.

Victor Hugo

A responsabilidade social e a preservação  
ambiental significam um compromisso com a  
vida. João Bosco da Silva

A Terra não é uma herança de nossos pais, e  
sim um empréstimo de nossos filhos!

Mahatma Gandhi.

## RESUMO

Trata o presente trabalho das formas de responsabilização do Estado por dano ambiental em várias nuances: por ele diretamente provocado ou por ele conivente em razão de omissão, seja no seu dever de fiscalizar, no dever de licenciar ou, ainda, de punir. Este trabalho foi feito na forma de revisão bibliográfica, argumentativa, baseado em dados da literatura atual. Durante o estudo de tais formas, trataremos dos regimes de responsabilidade objetiva, subjetiva, solidária ou subsidiária, que são as principais modalidades de responsabilização Estatais, atualmente relevantes na doutrina e na jurisprudência. Trata a primeira da responsabilidade por dano diretamente provocado pelo ente público ou por seus agentes, concessionárias de serviço público, de forma tal que sua responsabilidade será aplicada da mesma forma que o faz ao particular, de modo que não se discute sua culpa, bastando para tanto, a existência do nexa causal. A responsabilidade subjetiva depende de comprovação de dolo ou culpa, pois no ato omissivo não. A segunda aplica-se de forma a considerar que o Estado, possuidor que é do seu poder de Polícia, deixa de exercê-lo. Daí será, juntamente com o causador direto do dano, responsabilizado solidariamente. Para melhor tratar o tema, no decorrer do presente trabalho iremos falar acerca da teoria da responsabilidade civil do Estado, explicaremos sobre o que vem a ser o dano, os princípios norteadores, repercussões da tragédia nas cidades de Maria e Brumadinho, bem como, colacionar jurisprudências que julgam o tema.

**Palavras-Chave:** Responsabilidade Civil - Dano Ambiental - Estado - Omissão.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 MEIO AMBIENTE: EVOLUÇÃO LEGAL.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Evolução da Legislação.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Princípios Norteadores do Direito Ambiental.....</b>	<b>14</b>
2.2.1 Princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental.....	14
2.2.2 Princípio da natureza pública da proteção ambiental.....	16
2.2.3 Princípio da prevenção.....	16
2.2.4 Princípio da precaução.....	17
2.2.5 Princípio do poluidor pagador.....	18
2.2.6 Princípio do desenvolvimento sustentável.....	20
2.2.7 Princípio do controle do poluidor pelo poder público.....	21
2.2.8 Princípio da solidariedade intergeracional.....	22
<b>2.3 A proteção ao meio ambiente e o dano ambiental.....</b>	<b>22</b>
<b>3 RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR DANO AMBIENTAL.....</b>	<b>26</b>
<b>3.1 Breve histórico acerca da responsabilidade civil do Estado.....</b>	<b>26</b>
<b>3.2 Responsabilidade por ato comissivo.....</b>	<b>29</b>
<b>3.3 Responsabilidade por omissão.....</b>	<b>33</b>
3.3.1 Omissão específica e genérica.....	38
<b>3.4 Responsabilidade solidária do Estado.....</b>	<b>39</b>
<b>3.5 Dimensões do Dano ambiental: Repercussões do caso Mariana e Brumadinho. ....</b>	<b>42</b>
<b>4 ATIVIDADE MINERARIA E SUA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL.....</b>	<b>45</b>
<b>4.1 Controle e Licenciamento ambiental na mineração .....</b>	<b>45</b>
<b>4.2 Responsabilidade por dano ambiental.....</b>	<b>47</b>
<b>4.3 O Posicionamento da Jurisprudência Brasileira. ....</b>	<b>49</b>
<b>4.4 Análise do Desastre Ambiental dos Municípios de Mariana e Brumadinho.....</b>	<b>55</b>
4.4.1 O Caso de Mariana.....	56
4.4.2 O Caso de Brumadinho.....	58
4.4.3 Mariana VS Brumadinho.....	60
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>62</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os danos ambientais estão cada vez mais presentes nas discussões de responsabilidades que são traçadas. O objetivo do presente trabalho é discorrer sobre as legislações atuais sobre o tema para melhora das futuras gerações. Sobre o tema, o presente trabalho tem exatamente a intenção de explanar sobre o assunto de marcante relevância social, e há grande interesse acerca no tema tanto nas esferas jurídicas internas quanto internacionais.

Desde a década de 1930, houve-se falar das preocupações com o meio ambiente, gerando, por conseguinte, inúmeros debates acerca da preservação ambiental. Porém, somente no ano de 1972, na cidade de Estocolmo - Suécia, que foi realizada a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente na qual ficou aclamada como a “Declaração de Estocolmo”, estabelecendo 26 princípios os quais os países deveriam seguir com o objetivo principal de preservar o ambiente e futuras gerações<sup>1</sup>.

Com o passar dos anos, várias teorias surgiram com o intuito de estabelecer novas formas de prevenção, sendo um deles o Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Por ele o desenvolvimento econômico deve caminhar ao lado da preservação ambiental e eventuais desequilíbrios ambientais geram punições aos causadores de danos ao ecossistema. Muito se caminhou e hoje tais teorias são parâmetros para a elaboração das legislações infraconstitucionais que tratam a respeito. Englobando as esferas do direito administrativo, cível e penal.

No que tange ao nosso ordenamento jurídico, a Constituição da República de 1988 trouxe explícito, em seu artigo 225, a preocupação com o meio ambiente, assim como a obrigação, não somente do Estado, mas também da sociedade, em preservá-lo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Declaração de Estocolmo. A conferência de Estocolmo como meio ambiente e o ser humano. Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, à Rio-92: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

<sup>2</sup> O meio ambiente como direito humano, o que acarretou em uma grande influência na Constituição Federal Brasileira de 1988, que o prevê como direito fundamental. A Conferência de Estocolmo foi realizada para estabelecer as relações do homem e o meio ambiente, diante das preocupações com problemas futuros que poderiam atingi-los. Ressalta-se que nesta, ocorrida na capital da Suécia, Estocolmo, teve como objetivo maior, a preservação do meio ambiente e da saúde humana, sendo este fato a primeira atitude mundial para proteger o meio ambiente.

Oportuno se faz lembrar que o Estado, como administrador, e detentor dos meios hábeis para avaliar, permitir ou proibir atividades que causam prejuízos ao meio ambiente sendo uns dos principais protetores do meio ambiente.

Neste diapasão, a metodologia desenvolvida para a confecção da pesquisa foi realizada em etapas, usando bibliográficas de acordo com os princípios ambientais, analisando todos os casos e danos ao meio ambiente, utilizando conceitos de autores contemporâneos e jurisprudências de teóricos doutrinadores e defensores da esfera ambiental.

Desta forma pretende-se construir um raciocínio lógico dedutivo, a fim de comprovar e ressaltar a responsabilidade do Estado com o meio ambiente.

Para delinear a abordagem temática, o trabalho foi segmentado em três capítulos, além da conclusão. O primeiro capítulo aponta os mais importantes princípios que norteiam o direito ambiental e sua preocupação atual com o meio ambiente. O segundo capítulo mostra a responsabilidade do Estado por dano Ambiental. O capítulo Terceiro a atividade mineraria, o posicionamento da jurisprudência brasileira e a análise dos casos da barragem de Mariana e Brumadinho.

Desta forma, ao final desse trabalho, almeja-se esclarecer que o Estado Brasileiro tenha a devida importância sob a responsabilidade de cuidar do meio ambiente utilizando conceitos norteadores de direito ambiental, visando à preservação, proteção, fiscalização, encontrados na Constituição Federal.

## **2 MEIO AMBIENTE: EVOLUÇÃO LEGAL**

Na presença do grande aumento populacional, bem como a exploração do meio do ambiente e com aumento da ocupação territorial, muita das vezes com invasões nas áreas ambientais, sendo está cada vez mais degradada pelo homem, surgindo assim, a necessidade de uma maior fiscalização, diante do perigo de esgotamento dos recursos naturais, com maior aplicação e amplitude das Leis no que tange a fiscalização do estado para proteção do meio ambiente.

### **2.1 Evolução da Legislação**

É inegável a importância da década de 70 no que diz respeito às questões ambientais. A Conferência da ONU em 1972, originando a Declaração de Estocolmo, abriu caminho para o posterior reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental a ser juridicamente tutelado. Mesmo com o avanço das Leis, jurisprudência e doutrinas, não há uma garantia de frear a degradação, não sendo capazes de promover e garantir o equilíbrio entre o homem e a natureza.

Sendo necessário produzir maiores estudos acerca da preservação ambiental e, sobretudo, das formas de penalização, não apenas garantir a sobrevivência do homem como também à do meio ambiente, imputando-lhes o ônus da responsabilidade.

Na presente pesquisa será analisado a responsabilidade a que se refere ao Estado como ente público, que representa o povo e, por sua vez é o titular do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado.

Com o crescimento econômico e o processo de industrialização predatória foi necessário realizar uma conferência internacional para serem abordados os problemas principais que já alcançavam uma dimensão global. Em 1974 foi criada a lei 6.151, do II plano nacional de desenvolvimento-PND.

Logo após a lei, foram expedidos quatro novos diplomas legais em relação ao meio ambiente, Dec. Lei 1.413, de 14.08.1975 (Controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais). Esse decreto visa controlar a poluição do meio ambiente causado pelas empresas. Lei 6453, de 17.10.1977, essa lei tem o intuito de responsabilizar civilmente o causador de dano nuclear, e responsabilizar criminalmente por atos relacionados com atividades

nucleares, neste mesmo ano teve a introdução da lei 6.513, de 20.12.1977, a referida lei viabilizou a criação de áreas voltada para o turismo. E por fim veio a Lei 6.766, de 17.12.1979, que trata do parcelamento de solo urbano, tal feito deve seguir o disposto na legislação Estadual e municipal pertinente. (MILARÉ 2015).

Todavia, dentro do espírito contemporâneo, podemos afirmar, sem medo de errar, que somente a partir da década de 1980 é que a legislação sobre a matéria passou a desenvolver-se com maior consistência e celeridade. É que o conjunto das leis até então não se preocupava em proteger o meio ambiente de forma específica e global, cuidando de maneira diluída, e mesmo casual, e na exata medida em que pudesse atender sua exploração pelo homem. (MILARÉ, 2015, p.241).

Conforme leciona Paccagnella (2018, p.18) [...] “à percepção de que os recursos ambientais não são infinitos e inesgotáveis e às peculiaridades do Direito Ambiental, principalmente no que diz respeito a) à difícil identificação dos sujeitos da relação jurídica obrigacional, b) à árdua tarefa quanto à determinação e valoração da lesão ao meio ambiente e c) à complexidade e ao caráter fluido do nexos causal, a responsabilidade civil tradicional sofreu adaptações de modo a alcançar a tão almejada reparação do dano”.

Como já visto antes, as leis existentes naquele período não atendiam as necessidades do meio ambiente, que sofria uma exploração predatória discriminada, desde então do mesmo modo que a degradação ambiental aumentava, a legislação se tornava madura com a edição de três leis e a promulgação da Constituição Federal para atender a demanda necessária de proteção que o meio ambiente necessita.

Édis Milaré (2015, p.242) apresenta o avanço da legislação ambiental:

O primeiro marco é a edição da Lei 6.938, de 31.08.1981, conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que, entre outros tantos méritos, teve o de trazer para o mundo do Direito o conceito de meio ambiente como objeto específico de proteção em seus múltiplos aspectos; o de instituir um sistema nacional de meio ambiente (Sisnama), apto a propiciar o planejamento de uma ação integrada de diversos órgãos governamentais e da sociedade civil através de uma política nacional para o setor; e o de estabelecer, no artigo 14, § 1.º, a obrigação do poluidor de reparar os danos causados, de acordo com o princípio da responsabilidade objetiva ( com ou sem consideração da culpa) em ação movida pelo Ministério Público. (MILARE, 2015, p.242)

A referida lei trouxe consigo o conceito de meio ambiente, e também a obrigação do poluidor de reparar os danos causados ao meio ambiente, desta forma, o ambiente começou a ganhar proteção no ordenamento jurídico.

O segundo marco coincide com a edição da Lei 7.347, de 24.07.1985, que disciplinou a ação civil pública como instrumento processual específico para a defesa do ambiente e de outros interesses difusos e coletivos e possibilitou que a agressão ambiental finalmente viesse a tornar-se um caso de justiça[...] (MILARÉ,2015, p.242).

Aos poucos o meio ambiente vai ganhando espaço na legislação, uma importante conquista foi a ação civil pública que trouxe consigo a possibilidade de agressões ambientais se tornasse caso de justiça.

O terceiro marco pontifica em 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal, onde o progresso se fez notável, na medida em que a Carta Magna deu ao meio ambiente uma disciplina rica, dedicando a matéria um capítulo próprio em um dos textos mais avançados em todo mundo[...]. (MILARÉ,2015, p.242)

Com a promulgação da constituição Federal de 1988 o meio ambiente ganhou mais destaque com um capítulo dedicado a proteção e preservação, foi a maior conquista que o meio ambiente conseguiu até aquele ano.

E por fim o quarto marco é representado pela edição da Lei 9.605, de 12.02.1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Dita lei, conhecida como “Lei dos Crimes Ambientais”, representa significativo avanço na tutela do ambiente, por inaugurar uma sistematização das sanções administrativas e por tipificar organicamente os crimes ecológicos[...]. (MILARÉ,2015, p.242)

A Constituição da República de 1988 trouxe explicitamente a preocupação do Brasil com a preservação ambiental. Antes da Constituição, contudo, nosso país já era preocupado e atuante neste sentido e celebrou vários tratados e convenções a esse respeito, como por exemplo, a Conferência das Nações Unidas sobre o meio Ambiente, em 1972<sup>3</sup>, onde assumiu os compromissos contidos na Carta de princípios, cujo objetivo era o de diminuir a poluição, bem como buscar evitar ao máximo a degradação ambiental.

Posteriormente, em 1992, já proclamada a Constituição da República Federativa de 1988, o Brasil participou da Eco/92, onde também ratificou os 27 princípios dali originados,

---

<sup>3</sup> A Conferência de Estocolmo foi realizada para estabelecer as relações do homem e o meio ambiente, diante das preocupações com problemas futuros que poderiam atingi-los. Ressalta-se que nesta, ocorrida na capital da Suécia, Estocolmo, teve como objetivo maior, a preservação do meio ambiente e da saúde humana, sendo este fato a primeira atitude mundial para proteger o meio ambiente. Assim, passou-se a considerar o meio ambiente como direito humano, o que acarretou em uma grande influência na Constituição Federal Brasileira de 1988, que o prevê como direito fundamental.

que buscam maior proteção ao meio ambiente. Depois participou, sediou e aceitou as propostas da Rio+5, Rio+10 e a mais recentemente a Rio+20, todas no sentido de buscar soluções para conter os avanços na degradação ambiental buscando um desenvolvimento sustentável capaz de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Constituição, em seu artigo 225 e posteriormente a lei 9.605/98, foi que nos trouxe a possibilidade de responsabilizar as pessoas jurídicas por danos ambientais, de onde se extrai que o Estado, como pessoa jurídica de direito público, também o poderá ser. As formas de sua responsabilização, serão tratadas no decorrer deste trabalho de pesquisa.

## **2.2 Princípios Norteadores do Direito Ambiental**

Os princípios são postulados que direcionam determinada ciência humana, oferecendo-lhe fundamentos, para que possa ser considerada autônoma.

Por isto é que para o Direito ambiental alcançar sua autonomia legítima é necessário buscar na ciência do direito, identificar, estudar, fundamentar e organizar de forma fundamentada os princípios que são base deste ramo inovador, moderno e tão importante da doutrina jurídica e ambiental brasileira e internacional, sobretudo porque o meio ambiente é uma preocupação global.

Proveniente do latim “*primum capere*”, significa aquilo que se toma primeiro. São, pois, os fundamentos básicos de determinada doutrina, que fundamentam os demais posicionamentos.

A seguir, apresenta-se alguns dos mais importantes princípios norteadores do ramo Jurídico do Direito ambiental, bem como fundamentais ao tema da responsabilização ambiental, quer da pessoa jurídica, de direito público ou privado, quer da pessoa física, parte integrante da sociedade civil organizada.

### **2.2.1- Princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**

Previsto no texto Constitucional de 1988, mais precisamente no artigo 225 *caput*, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem suas bases criadas na Declaração de

Estocolmo de 1972, de onde se originou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, cujos princípios 1 e 2 dispunham o seguinte:

1 - O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. A esse respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o “apartheid”, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira permanecem condenadas e devem ser eliminadas.

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

Trata-se, pois, de um direito fundamental tripartido, ou seja, é individual, social e intergeracional. Individual porque interessa a cada pessoa a sua sadia qualidade de vida; social porque é bem de uso comum do povo e intergeracional porque incumbe às presentes gerações o dever de preservá-lo para as futuras. É, pois, um direito do qual não se pode dispor individualmente.

Por ocasião da situação de preocupação que requer a atual situação do meio ambiente global foi que o direito ao meio ambiente equilibrado foi inserido na categoria dos Direitos humanos de Terceira geração por todos os Estados chamados Democráticos de Direito. Alguns doutrinadores como Edis Milaré ( 2013, p. 258-259), chegam a lançar tal princípio ao status de cláusula pétrea.

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência a qualidade de vida-que faz com que valha a pena viver. [...] neste propósito, tem os Estados a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida. (MILARÉ, 2013, p 258-259).

Desta forma e diante da importância do Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, foi que este foi alçado à condição de direito fundamental. Isso porque ao se preservá-lo, estamos preservando diretamente o Direito à vida e à dignidade humana, e, por conseguinte o direito à saúde.

### 2.2.2 Princípio da natureza pública da proteção ambiental

Diretamente vinculado ao Princípio da Primazia do Interesse Público, bem como ao Princípio da indisponibilidade do Interesse Público, o mencionado princípio pretende dizer que, em caso de dúvida quanto ao interesse prevalente em determinada situação, deve-se obrigatoriamente optar, *prima face*, pelo que requer o melhor interesse ao meio ambiente, o que significa dizer, in *dúbio*, pro ambiente. Decorre da previsão legal de que o meio ambiente é um valor a ser assegurado e protegido para as presentes e futuras gerações.

Trata-se de direito individualmente indisponível, que não pode ser dividido em parcelas particulares, por se referir a bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, protegido não apenas pela legislação Constitucional como também pela lei ordinária número 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente mais precisamente no artigo 2, inciso I. Não obstante as mencionadas legislações, há que se destacar o papel dos tratados.

É dado assim entender que nem o poder público nem o particular poderão dispor do meio ambiente, imputando ao primeiro o dever de zelar pelo bem difuso.

### 2.2.3 Princípio da prevenção

Entendido como o princípio fundamental do Direito Ambiental, apareceu pela primeira vez na declaração de Estocolmo e foi reafirmado no Princípio 15 da Declaração do Rio, defendendo que para a efetiva proteção ambiental é necessário que o Estado efetue todas as formas de prevenção ambiental possíveis, haja vista que os danos ambientais, normalmente tem caráter irreversível e irreparável.

Tal princípio encontra fundamento na Constituição Federal, no artigo 225, quando este dispõe que compete “[...] ao poder público e à coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações”. Também na Lei 6.938/81 encontra-se previsto, no artigo 2, como objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente a preservação da qualidade ambiental, manutenção do equilíbrio ecológico, proteção dos ecossistemas e das áreas ameaçadas de degradação e proteção do meio ambiente enquanto patrimônio público.

O princípio consiste em agir antecipadamente, como conduta necessária a política ambiental de planejamento, gestão e atuação na proteção ambiental. Em matéria de meio ambiente não é eficaz agir sob a ótica da reparação, pois conforme anteriormente mencionado alguns danos ambientais são irreversíveis ou mesmo irreparáveis totalmente.

Assim este princípio se aplica sobre o risco conhecido, ou seja, aquele identificado através de pesquisas, dados e informações ou mesmo quando se trata de evento danoso que ocorreu anteriormente, cuja causa é identificável. A partir daí é que se podem adotar medidas preventivas contra os possíveis impactos, através, sobretudo, dos Estudos prévios de impacto ambiental, dos mecanismos de licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental. Pode-se dizer, portanto, que se aplica tal princípio quando o perigo é certo e os elementos são suficientes para saber que determinada atividade é potencialmente causadora de danos ambientais.

Ilustre doutrina de Feldmam, explica perfeitamente a razão pela qual se faz necessário o princípio da prevenção do dano ambiental:

[...] não podem a humanidade e o próprio direito contentar-se em reparar o dano ambiental. A degradação ambiental, como regra é irreparável. Como reparar o desaparecimento de uma espécie? Como trazer de volta uma floresta de séculos que sucumbiu sob a violência do corte raso? Como purificar um lençol freático contaminado por agrotóxicos? Com efeito, muitos danos ambientais são compensáveis, mas sob a ótica da ciência e da técnica, irreparáveis. (FELDMAN, 2008. p.5).

O principal objetivo do Direito Ambiental é preventivo, voltando sua atenção para o momento anterior ao dano. É neste contexto que entra o Estado com seu poder de polícia, para fiscalizar objetivando prevenir a sua ocorrência, embora muitas das vezes não o faça com o interesse e o investimento necessário.

#### 2.2.4 Princípio da precaução

Seu fundamento está no Princípio 15 da Declaração do Rio por ocasião da ECO-92, da qual o Brasil foi parte, que postula o seguinte: “quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

[...] “a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados”. De forma específica assim diz o Princípio 15: “Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para evitar a degradação ambiental”. (ECO-92).

O que se conclui, portanto é que no caso de não haver certeza acerca da possibilidade de dano, a própria incerteza caracteriza-se como razão para a não autorização para o desenvolvimento da atividade.

Ambas as convenções acima citadas foram ratificadas pelo Brasil, por meio do Decreto Legislativo 1 de 1994, que passou a adotar o princípio na legislação brasileira.

A Lei 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais), cujo artigo 54, § 3, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente:

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora.

§3 Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

Não obstante os dispositivos acima mencionados, a Lei 11.105/05 de Biossegurança, também faz clara menção ao princípio, no caput do artigo 1º quando determina “o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente”.

De tudo o que foi narrado acima bem como no item anterior permite-se concluir que a diferença principal entre o princípio da prevenção e o da precaução é que o primeiro se baseia no perigo concreto e conhecido enquanto que o segundo toma por base o perigo abstrato não conhecido e incerto do qual ainda não se conhecem os resultados e consequências.

Porém o objetivo principal de ambos é a proteção ambiental, evitando o dano, para que não seja necessária a reparação, muitas vezes demorada quando não impossível.

#### 2.2.5 Princípio do poluidor pagador

O Princípio 16 da Declaração do Rio, de caráter econômico, cautelar e preventivo, preceitua que os custos externos da atividade de produção devem ser internalizados, notadamente no que diz respeito ao dano ambiental. O que quer dizer que durante o processo produtivo, existe um custo externo, formado pelo custo resultante do dano ambiental que devem ser levados em conta no momento em que forem elaborados os custos de produção. Como consequência desta análise deve-se assumir os riscos.

Busca-se, sobretudo, provocar o poluidor a assumir os custos sociais da poluição por ele provocada, não apenas no que se refere a pessoas e bens, mas precipuamente com a natureza.

Veja-se o que dispõe o supracitado princípio 16:

Princípio 16- As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com os custos da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

No artigo 4º, inciso VII da Lei 6.938/81 da Política Nacional do Meio Ambiente está previsto que o objetivo principal é a imposição, ao poluidor assim como ao predador a obrigação de recuperar ou indenizar os danos causados ao meio ambiente.

Podemos observar duas principais características deste princípio. A primeira de caráter preventivo, busca evitar a ocorrência do dano através da internalização de tudo aquilo que não faz parte do processo produtivo, mas que gera vantagem econômica. Além disto, também internaliza o aspecto negativo da produção como por exemplo a emissão de gases na atmosfera, os resíduos sólidos, os efluentes líquidos e gasosos assim como tudo aquilo que for potencialmente causador de dano. Note-se que esta é uma responsabilização de natureza objetiva.

Observa-se também a presença deste princípio no artigo 225 da Constituição, a seguir colacionado, mais destacadamente no parágrafo terceiro:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV - 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;

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Seu objetivo principal é fazer com que o poluidor arque com o custo, sobretudo econômico, de sua atividade potencialmente causadora de dano ambiental. Neste ponto é importante esclarecer que não se trata de autorizar a poluição mediante um preço, trata-se de pagar pelo dano que deveria ter sido evitado, mas não o foi.

Não quer dizer ‘pagou então pode poluir’, mas sim ‘poluiu’? Então agora pague os danos. Embora os acontecimentos recentes relativos ao Meio Ambiente nos faça ficar perplexos com a realidade Ambiental em nosso País.

#### 2.2.6 Princípio do desenvolvimento sustentável

Trata-se de um princípio englobado pela Constituição Federal de 1988, no caput do artigo 225, que impõe ao poder público e também à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

É preocupação não apenas do Brasil, sendo discutido em reuniões internacionais sobre meio ambiente como a Rio+20, Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

Amplamente debatido pela Conferencia de Estocolmo em 1972 e pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o principal objetivo de tal princípio é garantir que o desenvolvimento econômico seja acompanhado da preservação e desenvolvimento do meio ambiente, atendendo às necessidades dos presentes sem comprometer as das futuras gerações.

O crescimento econômico, calcado na mutilação do mundo natural e na imprevisão das suas funestas consequências, à falta de doutrina filosófica e ordenamento jurídico capazes de direcionar corretamente os rumos desse mesmo crescimento, acabou por criar um antagonismo entre desenvolvimento socioeconômico e preservação da qualidade ambiental. (MILARÉ 2013, p4)

O principal documento proveniente da preocupação com o desenvolvimento sustentável é a Agenda 21, resultante da Cúpula dos Povos, durante a Rio 92, que trata de temas e questões relativas ao desenvolvimento econômico-social e suas dimensões, passando pela conservação e administração dos recursos para o desenvolvimento econômico de forma que este não prejudique a preservação ambiental.

Entre as várias diretrizes estabelecidas estão a busca pela conscientização dos poderes públicos e da sociedade pela necessidade de criar e melhorar o ordenamento jurídico necessário à gestão ambiental em um cenário de desenvolvimento econômico sustentável. Tal princípio será mais amplamente discutido a frente.

### 2.2.7 Princípio do controle do poluidor pelo poder público

No artigo 23, *caput*, inciso VI, do texto Constitucional de 1988 está estabelecida a solidariedade entre todos os entes do Poder Público para a proteção do meio ambiente, e o controle de todas as formas de proteção contra a poluição, incluindo se desta forma, os poderes municipais, estaduais, distritais e federais.

Para Feldman, (2008. p.6) deste mandamento legal devem provir todas as medidas necessárias à manutenção, preservação e restauração dos recursos ambientais, para que possa ser utilizado de forma racional por toda a sociedade, objetivando sua permanente conservação para seja disponível a todos.

A ação dos órgãos públicos se materializa através do exercício de seu poder de polícia administrativa, ou seja, da faculdade que tem a administração pública de limitar os exercícios dos direitos individuais, visando a assegurar o bem-estar coletivo. (MILARÉ 2013, p2)

No ordenamento infraconstitucional, pode-se citar a Lei 7.347/85 (Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente), no artigo 5º, § 6º que se utiliza do mencionado princípio, atribuindo ao ente público o poder de exigir do poluidor, o causador iminente ou efetivo, a conduta adequada a não degradação do meio ambiente.

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial

Por intermédio dele, conforme se extrai do próprio Texto Constitucional incumbe ao Poder Público o controle de produção, comercialização, fiscalização e orientação aos particulares quanto aos limites para usufruir do meio ambiente, através de políticas socioeducativas. Soma-se a tais medidas tudo o mais que for necessário para que se possa evitar riscos para a vida, para a qualidade de vida e do meio ambiente.

### 2.2.8 Princípio da solidariedade intergeracional

Este princípio, de natureza eminentemente preventiva, objetiva garantir o meio ambiente equilibrado para as futuras gerações. Chama-se intergeracional porque traduz os vínculos de solidariedade entre as gerações do hoje e do amanhã, pois a generosidade da natureza não é inesgotável e já demonstra sinais de falência.

A preocupação com a preservação do futuro, não é sintoma deste século, mas já existia quando em 1972, na Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano já se estabeleceu no Princípio 2, que os recursos naturais devem ser preservados para atender as necessidades das gerações atuais e futuras.

Neste mesmo sentido, as Declarações do Rio e o artigo 225, caput da Constituição Federal de 1988, buscam a efetivação do Direito Ambiental como um direito difuso de Terceira Geração.

### 2.3 A proteção ao meio ambiente e o dano ambiental

Bem ambiental é um bem de uso comum do povo, de natureza difusa. É indivisível e tem como objetivo a qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Nele estão compreendidos todo o meio ambiente protegido e responsável pela sadia qualidade de vida.

O dano ambiental, por sua vez, é a ofensa a este bem, que resulta na degradação do meio ambiente em seus aspectos naturais, culturais, artificiais e do trabalho. Seus autores podem ser tantas pessoas físicas como jurídicas, de direito público ou privado.

Para José Rubens Morato Leite (2003 *apud* Oliveira, 2010, p.147):

Dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou danosa) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, com uma concepção totalizante, e, indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem.

José Afonso da Silva (2012, p.234). Já o conceitua mais sucintamente como sendo “qualquer lesão ao meio ambiente causada por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de Direito Público ou privado.”

O dano ambiental<sup>4</sup>, assim como os danos da esfera cível, traz consequências que ensejam correções por parte de quem os causou. Porém, possui a peculiaridade de muitas vezes sua reparação demorar anos e anos, isso quando não for impossível. Suas consequências atingem diretamente a natureza e está possui seu próprio tempo para recompor-se, o que pode ocasionar prejuízos irreparáveis a terceiros e ao planeta.

Outra característica do dano ambiental é que nem sempre é possível identificar precisamente quem o causou diretamente, o que faz com que responsabilizar diretamente o causador, seja um objetivo difícil.

Em relação a classificação há aquelas que dividem o dano ambiental em dano de reparabilidade direta ou indireta, dano ambiental patrimonial e extrapatrimonial, dano ecológico, ambiental *latu sensu* e dano individual ou reflexo. Assim, faz-se necessário o conhecimento de todos eles para que a seguir possamos compreender as formas de responsabilidade.

A Lei no. 6.938/81, (Política Nacional de Meio Ambiente) em seu artigo art. 14, § 1º<sup>5</sup> quando faz referência a existência de “danos causados ao meio ambiente e a terceiros”, prevê expressamente duas modalidades de dano ambiental.

O dano ambiental de reparabilidade direta é aquele que se refere a interesses de natureza individual e individual homogêneo que reflete no meio ambiente considerado como microbem. Nesta hipótese, após comprovado o dano e o nexo de causalidade a pessoa lesada será indenizada diretamente.

Dano ambiental de reparabilidade indireta, por sua vez, está relacionado a interesses de natureza difusa ou coletiva, de maneira que o bem a ser tutelado é chamado de macrobem ambiental, cujos legitimados são a coletividade e não os individuais conforme se demonstrou no parágrafo anterior.

Ainda quanto à extensão, há o dano ambiental chamado danos de natureza patrimonial e extrapatrimonial. O primeiro é a lesão concreta que afeta o patrimônio da vítima, consistente na perda ou deterioração, total ou parcialmente do bem que lhe pertence, sendo suscetível de

---

<sup>4</sup> Para SANTIAGO, Alex Fernandes. “Fundamentos de Direito Penal Ambiental” Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2015, p. 113, o Dano Ambiental será, necessariamente, um conceito normativo, que refletirá os valores de uma determinada sociedade em relação com a natureza.

<sup>5</sup> Lei 6.938/81, art. 14, § 1º: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”.

reparação através da avaliação pecuniária que lhe quantificará o prejuízo arbitrando o quantum indenizatório correspondente. Em caso de conseguir-se restaurar o bem, de forma que volte ao seu estado anterior, será dada prioridade a esta, em detrimento da indenização, uma vez que o principal objetivo da proteção ambiental é exatamente a proteção do meio ambiente e não a indenização pecuniária.

Já o dano ambiental extrapatrimonial, que possui natureza moral, advém do entendimento de que o patrimônio ambiental, nada mais é do que o conjunto de bens que possibilitam um desenvolvimento equilibrado da vida humana, basilares para que o homem exerça os demais direitos fundamentais, pois somente gozando plenamente de uma vida com qualidade e saúde é que se poderá exercer os demais direitos sociais e políticos. Desta forma, quando alguém atinge o meio ambiente de forma a não mais ser possível sua plena e total recuperação, surge o direito à restituição pecuniária pelo dano extrapatrimonial, ou seja, a falta de recuperação ambiental afeta diretamente o direito à sadia qualidade de vida e acarreta o dano moral, que pode ser individual ou coletivo.

O dano ambiental é um exemplo clássico de dano moral coletivo, advindo de injusta lesão ao bem comum de certa comunidade. Em todas as especificações de danos ambientais acima expostas, tratamos do meio ambiente compreendendo como tal, o meio ambiente natural, cultural, artificial e do trabalho. A ofensa a estes caracteriza o chamado dano ambiental *latu sensu*. É o dano provocado ao meio ambiente, em todas as suas formas e extensões.

Neste sentido, são elucidativas as palavras de Paccagnella (2018, p 12):

Exemplificando, se o dano a uma paisagem causar impacto no sentimento da comunidade daquela região, haverá dano moral ambiental. O mesmo se diga da supressão de certas árvores na zona urbana, ou de uma mata próxima ao perímetro urbano, quando tais áreas forem objeto de especial apreço pela coletividade. Entendo, assim, que o reconhecimento do dano moral ambiental não está ligado, diretamente, à repercussão física no meio ambiente. Está, ao contrário, relacionado com a violação do sentimento coletivo, com o sofrimento da comunidade ou grupo social, em vista de certa lesão ambiental.

Nas citadas modalidades de dano ambiental é muito difícil mensurar a extensão do dano bem como fixar a respectiva indenização, ficando este compromisso a critério do Juiz, de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto, a situação econômica das partes envolvidas bem como a gravidade do dano. Estas peculiaridades é que a responsabilidade em reparar os danos em matéria ambiental provoca bastante discussão e várias teorias surgem a respeito, até

que se possa eleger uma única que melhor se adéque ao tema. É o que pretendesse explanar nas próximas linhas.

### **3 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR DANO AMBIENTAL**

O caráter difuso e o patamar constitucional do direito ao meio ambiente, trazem um arcabouço de características próprias do dano ambiental, que o particularizam frente a lesões ou perdas de outras naturezas, agregando, também, traços impares à responsabilização por atos nocivos aos bens ambientais.

Dessa forma, com intuito de colocar em evidências todas as peculiaridades que envolve a responsabilidade civil do Estado por danos ao meio ambiente, este Capítulo buscará expor um breve histórico acerca da responsabilidade civil do Estado, apontando a responsabilidade civil por ato comissivo (específica e genérica), bem como a responsabilidade solidária do Estado, tendo como exemplo as repercussões do caso Mariana e Brumadinho.

#### **3.1 Breve histórico acerca da responsabilidade civil do Estado**

A responsabilidade do Estado sofreu profundas alterações até chegar a forma como é tratada nos dias atuais. Sua evolução pode ser observada na extensão de seu desenvolvimento. Desde a Roma antiga o Estado era visto como uma máquina infalível, sinônimo do próprio Direito, razão pela qual não poderia jamais errar. Por esta razão foi que a ideia de responsabilidade do Estado por danos causados a terceiros foi muito resistida. Os principais argumentos para tanto consistiam em afirmar que o Estado, por ser uma ficção jurídica, não possuía vontade própria, razão pela qual era representado por seus funcionários, estes sim, responsáveis por seus atos. Outro argumento importante era de que o Estado é um conjunto de direitos e obrigações, exercidos por seus representantes legais. Entre estes direitos e obrigações não estavam incluídos o de cometer atos ilícitos. Daí se concluía que os funcionários não eram jamais autorizados a agir fora da lei em nome do ente público e quando o faziam era por conta própria e por isso responderiam por seus próprios atos, atribuindo-lhes a responsabilidade de forma pessoal. Este pensamento ficou conhecido como teoria da irresponsabilidade do Estado que se prolongou até boa parte da segunda metade do século XVIII, quando começaram a surgir algumas críticas.

Segundo ensina Yussef CAHALI (2007, p. 21):

A irresponsabilidade do Estado era própria dos Estados Absolutistas nos quais a vontade do Rei tinha força de lei e repousava fundamentalmente na ideia de soberania, onde o Estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito. Este era soberano e liberal, pouco intervindo nas relações entre particulares.

Todos os argumentos foram revistos, sob novas perspectivas, alegando entre outros, que o Estado apesar de existir para o povo, não pode agir de forma irresponsável com relação a este. A ideia do Estado com direitos e poderes ilimitados também foi sendo superada pelo entendimento de que se o dano ocorreu, qualquer que seja seu causador deverá repará-lo, pois todos devem agir dentro dos padrões do próprio direito, inclusive o Estado, não prevalecendo mais a tese de o Estado, como criador do direito não deverá se submeter a ele. O mais importante argumento, contudo, foi à inovação no conceito de pessoa jurídica. Por ele passou-se a entender que por intermédio de seus representantes a pessoa jurídica era dotada de vontade própria.

Posteriormente, com a evolução de todas as críticas acima apresentadas, novas teorias foram sendo desenvolvidas. A primeira delas trata-se da responsabilidade com culpa que se desmembrou de diversas formas.

O Estado passou a ser responsabilizado pelos atos de gestão que porventura provocassem prejuízos a outrem. Eram entendidos como atos de gestão aqueles que sobreviessem da administração do patrimônio público. O poder de polícia nestes tempos ainda era absoluto para o Estado, pois guardava resquícios das normas tradicionais de Direito público que compreendiam o Estado como figura merecedora da mais absoluta proteção. Este foi o período da chamada ‘responsabilidade com culpa’ a partir da qual a obrigação de indenizar provinha de um ato contrário ao Direito que fosse praticado por dolo ou culpa do agente estatal que ocasionasse dano a outrem ou ainda que deixasse de evitá-lo quando deveria fazê-lo. Os atos de império por sua vez, eram aqueles que visavam à manutenção da ordem jurídica bem como a existência do Estado. Eram os atos do Rei, praticados com supremacia e pelos quais não havia responsabilização.

Esta divisão entre atos de gestão e atos de império, contudo, provocava muita confusão e verificou-se sua mais absoluta inviabilidade. Passou-se então a fundamentar a responsabilidade estatal na Teoria da culpa administrativa. Foi consagrada pela doutrina de Paul Duez (1938), segundo a qual não era necessário identificar o agente causador do dano, bastando comprovar o mau funcionamento do serviço público. Consolidou-se assim a chamada culpa anônima ou falta do serviço, que poderia ocorrer pela falta da prestação do serviço, pelo mau funcionamento do mesmo, ou ainda pela forma tardia em que ocorria. Nesta fase ainda cabia comprovar o elemento culpa em uma das formas anteriormente expostas. (CARVALHO FILHO, 2009).

No Brasil, com o Código Civil de 1916, sobreveio uma discussão acerca do artigo 15 do referido diploma que assim dispunha:

Art.15 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. (CC/1916).

Daí surgiram discussões sobre a forma de responsabilidade, sendo por alguns autores defendida a tese da subjetividade. Contudo, por ocasião das correntes que se desenvolviam acerca da responsabilidade objetiva, foram levantados argumento de que a responsabilidade prevista no dispositivo era objetiva haja vista que este não continha o conceito de culpa, que seria fundamental para a caracterização da responsabilidade subjetiva.

Sobreveio a todas estas teorias e discussões a chamada responsabilidade objetiva do Estado, impulsionada pela doutrina civilista. Tal modalidade dispensa a análise e comprovação da culpa, bastando que se comprove onexo causal entre conduta e dano.

O principal fundamento da responsabilidade objetiva do Estado está na chamada teoria do risco administrativo. Dentro deste contexto partimos do pressuposto de que o Estado possui várias atividades, por conta das quais possui muitos poderes e prerrogativas. O administrado, no entanto, se encontra em posição inferior à ele, sendo seu subordinado. Por isto é que não seria justo que o indivíduo, lesado por determinada atividade estatal ainda tivesse que se empenhar demasiadamente para provar o seu direito. O Estado, detentor que é de diversos poderes, assume o risco de sua atividade.

Segundo doutrina de Carvalho Filho (2012), porém, no risco administrativo não há responsabilização genérica e indiscriminada, havendo participação total do indivíduo, não responderá o Estado por absolutamente nada. Se em contrapartida, o indivíduo participou parcialmente, o Estado terá uma atenuação na sua obrigação de indenizar.

Atualmente tem se desenvolvido a teoria do risco social, segundo a qual a vítima é o ponto convergente da responsabilidade civil do Estado e não mais o autor do dano. Por esta razão é que a reparação estaria a cargo da coletividade, ou seja, há uma socialização dos riscos. O Estado, ao ser obrigado a reparar o dano sofrido, não seria o pagador direto, uma vez que o valor pecuniário pago seria proveniente das contribuições. Este posicionamento é muito

importante para a evolução da responsabilidade ambiental, conforme demonstraremos em tópico específico.

Não obstante todo o exposto, a responsabilidade civil do Estado que se entende aplicável atualmente, é a objetiva com - exceções para os casos que mencionaremos em tópico posterior e independente. Para ilustrarmos os fundamentos legais para a aplicação da teoria objetiva, importa citarmos os artigos 37 § 6 da Carta Constitucional, e o artigo 43 do Código Civil, com o qual este último, apresenta absoluta compatibilidade neste sentido.

Art.37, § 6 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. (Constituição da República 1988).

Art. 43 As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo. (Código Civil, 2002)

No entanto, os fundamentos, não se exaurem nestes dispositivos, havendo outros textos asseguradores da responsabilidade civil objetiva do Estado, como um dos exemplos, o artigo 21, XXIII, “d” da Carta Magna. Muitas são as teorias que vêm surgindo acerca deste tema, contudo, não é necessária maior explanação neste tópico, pois será abordado mais profundamente à frente.

### **3.2 Responsabilidade civil por ato comissivo**

Um do pressuposto da responsabilidade da administração pública repousa na conduta comissiva, para isso é necessário um ato humano voluntario, praticado por meio de ação ou omissão e atribuído a um dos agentes públicos que atuam em nome do estado para que seja configurado o dever de indenizar.

Tal ato poderá ser comissivo, assim entendido quando tenha origem em uma conduta positiva da qual desponte o descumprimento específico de um dever jurídico. Exige-se que o autor do dano, representando a figura do Poder Público, tenha cometido uma infração objetivamente considerada, extrapolando ou realizando defeituosamente alguma atribuição afeta à sua esfera de competência. GUIMARÃES (2015, p.37)

Nas condutas danosas comissivas há uma incompatibilidade material entre a obrigação prescrita na norma e a ação praticada pelo agente.

A Constituição da República de 1988 trouxe em seu artigo 225 o seguinte:

**Art. 225** - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

**§ 3º** - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

[...]

Por força deste dispositivo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi erigido à condição de Direito Fundamental, inserido na categoria de direitos difusos de terceira geração.

A obrigação do Estado de preservar o meio ambiente tem natureza Constitucional. Contudo, não apenas ao ente público atribui-se tal obrigação, mas também aos cidadãos, às empresas privadas e seus representantes legais. Por ocasião deste dispositivo muito se discute acerca da responsabilidade do Estado por danos ambientais, sobretudo no que diz respeito ao seu dever de defendê-lo e preservá-lo.

Primeiramente, é necessário distinguir duas formas de responsabilidade do Estado: a primeira decorrente do dano ocasionado diretamente pelo Poder Público ou pelas concessionárias de serviços públicos, e a segunda proveniente da omissão por parte do Poder Público no exercício do seu poder de Polícia. À primeira aplica-se o artigo 37, §6 da Constituição Federal – abaixo citado - somado ao artigo 3, IV, da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) sendo esta que iremos tratar neste subtópico.

Dispõe o artigo 37, § 6 da Constituição de 1988 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.”

Ao supracitado dispositivo somam-se os abaixo transcritos, que incorporam ainda mais a teoria objetiva da responsabilização estatal.

Uma vez tendo sido praticado por parte do Estado ou de qualquer preposto, ou concessionária de serviço público, ação ou atividade da qual tenha resultado dano ambiental, este fica objetivamente obrigado a repará-lo. A seguir, a Lei 6.938/81, que dispõe sobre a política Nacional do Meio Ambiente:

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

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

#### **Art.14**

**§ 1-** Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério público da união e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Da análise destes dispositivos concluímos pela aplicação da teoria da responsabilidade objetiva, segundo a qual basta que ocorra o dano, comprovado o nexo de causalidade, caracterizada está a responsabilidade sem que seja necessária a comprovação da culpa.

Assim se configura a responsabilidade do Estado em relação aos danos de natureza ambiental, sendo este o entendimento que tem prevalecido na doutrina e jurisprudência pátria, haja vista a relevância do bem jurídico tutelado, que é o meio ambiente, “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.” (Art. 225, *caput* da CF/88).

Ainda, dentro desta classificação surgem duas teorias para a responsabilização do Estado que se dividem em teoria do risco integral e teoria do risco administrativo, sendo que ambas possuem resquícios do Direito Civil. Para a primeira a simples existência de uma ação ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, é equiparada à causa do dano, e responsabilizada está pelo dano, não se admitindo excludentes nem mesmo, de caso fortuito ou força maior. Na segunda teoria, contudo, admitem-se excludentes levando em consideração a identificação e a análise do objeto que gerou o dano, devendo comprovar-se o nexo causal bem como necessário analisar a culpa.

Em matéria de dano ambiental, porém, aplica-se a primeira teoria que melhor se identifica com a responsabilidade objetiva assim como com o valor jurídico do bem tutelado.

Respeitável doutrina de Cavalieri Filho, ao defender a adoção da teoria do risco integral sustenta, muito sabiamente o seguinte ponto de vista:

O artigo 225, § 3 da Constituição Federal, recepcionou o artigo 14, §1 da Lei 6.938/81 criando a responsabilidade objetiva baseada na teoria do risco integral, não admitindo-se excludentes de responsabilidade.

Se fosse possível invocar o caso fortuito e a força maior como excludente de responsabilidade civil por dano ecológico, ficaria fora da incidência da lei a maior parte dos casos de poluição ambiental. (CAVALIERI FILHO, 2014, p.194).

Notável que o dano deve ser restituído em seu estado anterior, ou seja, a reparação deve ser compensável, restituindo-se o que foi destruído, do modo como se encontrava antes da ação degradadora. Porém muitas vezes isso não é possível, por isso a reparação será patrimonial, não se excluindo a possibilidade de substituir o que foi destruído por outras formas de melhorias ao ambiente, bem como sua regeneração e recomposição, ainda que em outra localização geográfica, previsão que veio como novidade expressa no novo Código Florestal de 25 de Maio de 2012, que permite que a recomposição seja realizada em outra área diversa da degradada, através de arrecadação ou compra de servidão ambiental ou doação ao poder público de propriedade localizada no interior de uma Unidade de Conservação de domínio público e até mesmo realizar cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal em imóvel do mesmo proprietário ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, localizada no mesmo bioma.

A responsabilidade, contudo, não se limita à reparação do dano e à restituição da coisa ao seu estado anterior. Trata-se também de um dever ético de evitar que se configure o dano, sobretudo o Estado, como protetor da norma ambiental.

Não obstante a doutrina majoritária no sentido de proceder à responsabilização objetiva do Estado, há uma corrente contrária a tal entendimento alegando para tanto que o artigo 37 § 6 da Constituição Federal não expressa a responsabilidade objetiva do Estado. O dispositivo, apenas apresenta a possibilidade de responsabilização, que deverá ser perquirida de acordo com as normas de direito infraconstitucional, principalmente de Direito Civil.

Porém, nos Tribunais tem quase na unanimidade decidido no entendimento de que quando o dano for causado em virtude de ato comissivo pelo ente público, esta intrínseco a responsabilidade objetiva, como exemplo a Apelação Cível AC 70057626160 RS (TJ-RS)

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. MEIO AMBIENTE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. EXCESSO NA CONDUTA DOS AGENTES NÃO EVIDENCIADO. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO.** Todas as pessoas têm direito ao meio ambiente equilibrado, a teor do art. 225 da Constituição Federal. O tema ainda foi tratado em diversas leis, como na Lei nº 6.938 /1981 e na Lei nº 9.605 /1998, e pela Constituição Estadual, art. 250. A poluição **ambiental não** deve ser aceita ou permitida. O princípio da legalidade impõe a intervenção e a fiscalização pelo Poder Público. O poder discricionário **não** tem aplicação nesta hipótese. O ato é vinculado, diante da determinação expressa oriunda da Constituição e da Lei. Ainda merece relevo a natureza do bem jurídico protegido. Além do poder público, a coletividade (pessoas físicas e jurídicas) possui a obrigação de preservar e proteger o meio ambiente. Em diversas situações, a poluição do meio ambiente **não** tem sido evitada de maneira mais eficaz. Como exemplos, são as falhas no sistema de tratamento de esgoto de imóveis e a poluição dos veículos com motores à combustão (alteração proposital ou descuido dos proprietários com o sistema de escapamento, produzindo poluição sonora e **ambiental** pelos gases tóxicos expelidos). A **responsabilidade** civil é **objetiva** e solidária, em relação aos causadores do **dano**. A **responsabilidade** do **Estado** por conduta **comissiva**, positiva, é **objetiva**, a teor do art. 37, § 6º, da CF. Na espécie, a prova dos autos **não** demonstra a prática de ato ilícito pela municipalidade. **Dano** moral inexistente. Sentença de improcedência mantida. Apelação **não provida**. (Apelação Cível Nº 70057626160, Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Cezar Muller, Julgado em 30/01/2014).

Conclui-se então que, às pessoas jurídicas de Direito Público, no que tange à responsabilização pelos danos diretamente causados ao meio ambiente aplicam-se as mesmas regras que as empresas privadas, ou seja, a reparação deverá ocorrer na mesma proporção do dano sendo desnecessária a comprovação de culpa, bastando a existência da ação ou atividade potencialmente causadora.

### 3.3 Responsabilidade por omissão

Por ocasião da omissão do Estado diante de seu dever de exercício do poder de polícia prevalece a teoria da responsabilidade subjetiva. Isto porque, é necessário evitar exageros, analisando-se cada caso concreto, objetivando não imputar ao Poder Público a obrigação de arcar com as consequências de todos os danos ambientais, esquecendo-se de seus causadores diretos.

Este entendimento condiz com o posicionamento do STJ no Recurso Especial de número 647.493-SC, de onde se retira o seguinte: a responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, mesmo se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente, uma vez que a ilicitude do comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei.

Defensor desta teoria como, por exemplo, Celso Antônio Bandeira de Mello (2006) afirma que se o Estado pudesse ser responsabilizado em todas as hipóteses em que fora omissor, haveria uma neutralização do princípio do Poluidor Pagador e restaria o princípio da coletividade-pagadora, princípios acima citados, e os custos seriam socializados, e o Estado passaria a ser uma espécie de “segurador-universal”, uma vez que passaria a arcar com todos os custos do poluidor.

Tempos depois, em novo recurso, publicado em 16 de dezembro do ano de 2010, o Superior Tribunal de Justiça, manifestou entendimento tendendo em sentido contrário, considerando objetiva a responsabilidade do Estado decorrente de omissão por parte do ente público em matéria ambiental<sup>6</sup>.

Para justificar-se argumentou duas exceções à subjetividade da responsabilidade: a primeira tem como fundamento o fato de o caráter objetivo da culpa estar previsto em lei. A segunda baseia-se nas circunstâncias do caso, que indicarem a presença da obrigação do Estado de agir de forma mais rigorosa no que diz respeito ao Meio Ambiente.

---

<sup>6</sup> **STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL : AgRg no REsp 1001780 PR 2007/0247653-4** PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ADOÇÃO COMO RAZÕES DE DECIDIR DE PARECER EXARADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DENULIDADE. ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4.771/65. DANO AO MEIOAMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ARTS. 3º, IV, C/C 14, § 1º, DA LEI 6.938/81. DEVER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO. 1. A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, "seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil" (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010). 2. Examinar se, no caso, a omissão foi ou não "determinante" (vale dizer, causa suficiente ou concorrente) para a "concretização ou o agravamento do dano" é juízo que envolve exame das circunstâncias fáticas da causa, o que encontra óbice na Súmula 07/STJ.

Tal conduta é inerente ao exercício do poder de polícia que deve ser invocado de forma rigorosa na proteção Ambiental, fundando-se nas leis de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei dos crimes ambientais e, sobretudo na Constituição Federal.

Segundo respeitável doutrina de Machado, o poder de Polícia Ambiental é:

A atividade da administração pública, que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas ou de atividades dependentes de concessão, autorização permissão ou licença do poder público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza. (MACHADO, 1998, P.253)

O Poder Público possui obrigação de prover as necessidades da coletividade, e por esta razão tem um papel de destaque na proteção ambiental, uma vez que a ele incumbe o dever de zelar pelo direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Destaque-se que se trata de compulsoriedade e não mera faculdade, conforme constituição Federal de 1988, art. 170, VI.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Não apenas na Constituição Federal está previsto o dever legal de proteger o meio ambiente como em outros dispositivos legais, a saber, na Lei 6.938/ 81, da Política Nacional do Meio Ambiente, cujos artigos relacionados dispõem:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

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

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Ao analisar-se tais dispositivos legais obrigatoriamente concluímos que ao Estado incumbe toda a proteção e fiscalização do meio ambiente. Somando-se a estes diplomas legais está a declaração de Estocolmo de 1972, mais precisamente no item 7, quando este estabelece que “Aos governos locais e nacionais caberá o ônus maior pelas políticas e ações ambientais da mais ampla envergadura dentro de suas respectivas jurisdições”.

Se ao Estado incumbe todo o dever de proteção do meio ambiente, imperativo se faz concluir que, ao omitir-se de tal obrigação, está caracterizada sua responsabilidade pela omissão no dever legal a ele imposto, e sua responsabilidade será objetiva.

O tema, contudo, é bastante controverso, dividindo a doutrina em ambos os sentidos e embora tendente a considerar o caráter subjetivo da culpa por omissão, entretanto em matéria ambiental há muitas discussões abertas.

Renomados doutrinadores, dentre eles cita-se novamente Celso Antônio Bandeira de Mello (*apud*, FREITAS P. JUNIOR, 2002, p. 69-70) entendem o seguinte, voltando a sustentar a defesa da responsabilidade de natureza subjetiva:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo.

Não bastará, então para configurar-se a responsabilidade estatal, a simples relação entre ausência do serviço (omissão estatal) e o dano sofrido.

Este posicionamento traz consigo algumas considerações, sobretudo a respeito da obrigação ou não da administração pública de impedir ou não o evento danoso, preventivamente ou no seu dever-poder geral de cautela.

Por esta razão é que alguns autores defendem que somente no judiciário é que se poderia chegar a uma conclusão a esse respeito, após uma análise minuciosa dos fatos e das provas de cada caso concreto.

Tal posicionamento nada mais retrata a não ser a preocupação com a situação econômica do Estado, que em algumas vezes deverá dispor de recursos financeiros para reparar os danos. Isto também porque os precatórios<sup>7</sup> prejudicam a eficácia da responsabilização haja vista a dificuldade e o enorme tempo que demora para recebê-los.

Diante do que foi exposto se verifica que não há um entendimento consolidado acerca do tema, existindo doutrinas e julgados em ambos os sentidos.

Para alguns não basta a ausência da prestação do serviço por parte do Estado, sendo necessário comprovar a omissão por ocasião de negligencia, imprudência ou imperícia. Para outros, porém, o dever imputado pela legislação e pelos tratados dos quais o país faz parte, obriga o Estado a estar sempre agindo em busca de proteção ao meio ambiente. Quando este

---

<sup>7</sup> Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva.

agir não acontece e o dano é proveniente de tal inércia, caracterizada está a responsabilidade de forma objetiva conforme acima demonstrado.

Em um ponto, porém o entendimento é convergente no sentido de considerar que o Estado é responsável subjetivamente em relação casos omissivos, contudo quando estas omissões forem em decorrência de um dever do estado este pode ser considerado objetivamente responsável. São as hipóteses de omissão estatal que ocasionarem danos decorrentes de inundações devidas às chuvas, à falta de limpeza dos bueiros, das galerias de águas fluviais bem como das canalizações dos córregos, tratamento de esgoto e destinação adequada para o lixo, sua responsabilidade é única, exclusiva e objetiva, não havendo o que se discutir ou provar.

### 3.3.1 Omissão específica e genérica

A responsabilidade do Estado é sempre subjetiva no caso de omissão. “Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar o evento lesivo” (MELO, 2006).

O artigo 37, § 6º da Constituição não se refere apenas à atividade comissiva do Estado; pelo contrário, a ação a que alude engloba tanto a conduta comissiva como omissiva. Em nosso sistema jurídico, a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, por ação ou por omissão (CF, art. 37, §6º). Essa concepção teórica – que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, tanto no que se refere à ação quanto no que concerne à omissão do agente público – faz emergir, da mera ocorrência de lesão causada à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la..., não importando que se trate de comportamento positivo (ação) ou que se cuide de conduta negativa (omissão) daqueles investidos da representação do Estado”.

Sergio Cavalieri Filho (2011), informa que no caso de omissão estatal, é preciso distinguir a omissão específica da genérica, distinção essa hodiernamente reconhecida pela melhor e mais atualizada doutrina. A responsabilidade do Estado será subjetiva no caso de omissão genérica e objetiva, no caso de omissão específica, pois aí há dever individualizado de agir.

Haverá omissão específica quando o Estado estiver na condição de garante (ou de guardião) e por omissão sua cria situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo; a omissão estatal se erige em causa adequada de não se evitar o dano. Em suma, a omissão específica, que faz emergir a responsabilidade objetiva da Administração Pública, pressupõe um dever específico do Estado, que o obrigue a agir para impedir o resultado danoso.

A omissão genérica tem lugar nas hipóteses em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica; quando a Administração tem apenas o dever legal de agir em razão, por exemplo, do seu poder de polícia (ou de fiscalização), e por sua omissão concorre para o resultado, caso em que deve prevalecer o princípio da responsabilidade subjetiva. A omissão genérica, que faz emergir a responsabilidade subjetiva da Administração, a inação do Estado não se apresenta como causa direta e imediata da não ocorrência do dano, razão pela qual deve o lesado provar que a falta do serviço concorreu para o dano, que se houvesse uma conduta positiva praticada pelo Poder Público o dano poderia não ter ocorrido.

### **3.4 Responsabilidade solidária do Estado**

O objetivo mais importante da responsabilização solidária, é fazer com que todos os agentes causadores do dano, direta ou indiretamente sejam obrigados a repará-lo, evitando-se assim que apenas um sofra o ônus da responsabilidade.

“A solidariedade tem como alicerce a concepção do dano ambiental como fato único e indivisível.” (STEIGLEDER, 2004. p. 439).

Decorrente de toda a discussão no tópico acima apresentada surgiu a teoria da chamada responsabilidade solidária do Estado.

Para que tal modalidade se configure necessário se faz a demonstração da culpa in vigilando. Ou seja, é necessário que o Estado, quando obrigado a agir no sentido de impedir o dano não o fez, ou o fez tardia e insuficientemente eficaz.

Segundo entendimento de Milaré (2013) para exercer seu poder de Polícia e controlar a implantação de atividades causadoras de dano ambiental, bem como estabelecer regras de proteção e respeito ambiental, o Estado possui vários meios hábeis como, por exemplo, as licenças ambientais, os estudos prévios de impacto ambiental, zoneamento ambiental, criação de áreas de proteção permanente, dentre outros instrumentos de que pode lançar mão.

Não o fazendo, poderá o demandante provar que o Estado agiu de forma culposa, tendo desta forma, participação na responsabilidade pelos danos decorrentes considerando a responsabilidade decorrente de fato omissivo. (PACCAGNELLA, 2018. p. 97).

Se, no momento em que licenciou a atividade, assim como quando do desenvolvimento e fiscalização da mesma o Estado deixa de agir de maneira a impedir o dano, sua responsabilidade estará caracterizada. Neste caso, o ato ou omissão do agente, que deixou de agir conforme determinação legal ou o fez de forma contrária, foi que ensejou a ocorrência do dano. É o que ocorre, por exemplo, quando um agente policial que toma conhecimento da existência do dano e não faz nada no sentido de impedi-lo ou contê-lo. Do mesmo modo se caracteriza quando o agente público concede a licença ambiental para a operação de determinada atividade quando o Estudo prévio de impacto ambiental não orientava neste mesmo sentido.

No primeiro caso houve falha do Estado no dever constitucional de proteção ambiental, enquanto no segundo foi imprudente a atuação do Estado em sua discricionariedade ao conceder permissão para atuar atividade que não apresentava a segurança exigida pela lei. Em ambos os casos resta comprovada a culpa grave do Estado e conseqüentemente sua responsabilização pelo dano de forma solidária com os agentes diretos do dano.

Outra situação em que se levanta a discussão acerca da responsabilização solidária do Estado ocorre quando o ente público concede a licença para a exploração de atividade que atendeu aos padrões exigidos em lei e seu estudo de impacto ambiental era favorável à autorização. Posteriormente, porém, o dano ocorreu.

Nesta hipótese também não há entendimento pacífico, como acima já demonstrado. Para a teoria do risco integral o Estado poderá ser inserido no polo passivo da ação, sendo responsável solidariamente ao explorador, por conta do risco ser inerente à atividade. Há quem obste à teoria do risco integral, defendendo a exclusão da responsabilidade do Estado neste caso específico sob o argumento de que:

[...] acionar indiscriminadamente o Estado, em caráter solidário com o terceiro degradador, [...] significaria, no final das contas, transferir à própria vítima da degradação a sociedade a responsabilidade pela reparação do prejuízo, com todos os ônus daí decorrentes, quando, na verdade, a regra deve ser da individualização do verdadeiro e principal responsável evitando-se assim, com isso, indesejável socialização dos encargos necessários à reparação de danos ambientais praticados por particulares- pessoas físicas e jurídicas que podem ser determinados. (MIRRA, 2008, p.19).

Alguns doutrinadores como Oliveira (2011, p.151), defendem que a responsabilidade do Estado é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência).

[...] no caso de omissão do dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência). A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (=devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre o direito de regresso [...]

Considera-se assim o princípio do poluidor-pagador cujo foco de responsabilização por danos ao meio ambiente é exclusiva e prioritariamente sobre o empreendedor que atua de forma a obter lucro.

O Estado, em contrapartida, vincula à legalidade e ao dever de preservar o ambiente. Daí porque se chama de natureza subsidiária a responsabilidade Estatal.

Neste mesmo sentido Milaré (2013, p.439):

Na prática, para não penalizar a própria sociedade, que é quem paga as contas públicas, e que teria, em última análise, de indenizar os prejuízos decorrentes do dano ambiental, convém, diante das regras da solidariedade entre os responsáveis, só acionar o Estado quando se tornar absolutamente impossível a responsabilização do poluidor direto, pois se é possível-segundo as regras da solidariedade e por se tratar de litisconsórcio facultativo-incluir ou não o ente público na demanda, porque não se valer da opção mais conveniente aos interesses da comunidade, chamando-se primeira e prioritariamente, o degradador material, beneficiário econômico da atividade?

A partir daí pode-se constatar que o Estado, embora falhe em sua atuação só será responsabilizado, após todos os meios de responsabilização do ente desenvolvedor da atividade causadora do dano restarem infrutíferos. Isso no que diz respeito ao caráter, sobretudo, pecuniário da responsabilização, visando o resguardo dos cofres públicos. Somente se, e quando o responsável pela atividade poluidora não puder arcar com a reparação é que o Estado será responsabilizado pela sua falta.

É, pois, a teoria que se mostra mais justa, não apenas com o Estado, mas com a comunidade que acaba sendo, indiretamente, incumbida do dever de arcar com o dano provocado por terceiro pois é do seu bolso que saem os valores a título de reparação ou indenização.

Defende-se, contudo, uma exceção à essa regra, no que diz respeito ao dano ambiental nuclear resultante do uso de materiais possuídos de forma ilícita, que devem ser ressarcidos pela União, conforme Lei 6.453/77, artigo 15.

Art.15 - No caso de acidente provocado por material nuclear ilicitamente possuído ou utilizado e não relacionado a qualquer operador, os danos serão suportados pela União, até o limite fixado no artigo 9º, ressalvado o direito de regresso contra a pessoa que lhes deu causa.

Nesta hipótese a responsabilidade solidária e objetiva por conta da omissão da administração pública, no que tange o seu dever de zelar que as normas e regras técnicas sejam obedecidas, mediante imposição legal somente a ela imputada.

O texto Constitucional assim dispõe (1988):

Art. 21. Compete à União:

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

### **3.5 Dimensões do Dano Ambiental: Repercussões do caso Mariana e Brumadinho**

Entende-se por dano ambiental como toda diminuição, poluição, degradação ou extinção dos recursos naturais, organismos vivos, ou qualquer alteração no *status quo* já existente.

Cumpre salientar que o princípio da insignificância deve ser levado em conta, uma vez que existem danos tão supérfluos que são desconsiderados, como por exemplo, o simples fato de respirarmos nos tornaria poluidores, uma vez que estaríamos diminuindo recursos naturais (oxigênio).

É notório que o elemento dano é de suma importância para a existência da responsabilidade civil ambiental, e sem ele, não existiria o próprio dever de indenizar, como elucidada Sérgio Cavalieri Filho:

O dano é, sem dúvida, o grande vilão da responsabilidade civil. Não haveria que se falar em indenização, nem sequer em ressarcimento, se não houvesse o dano. Pode haver responsabilidade sem culpa, mas não pode haver responsabilidade sem dano. Na responsabilidade objetiva, qualquer que seja a modalidade do risco que sirva de fundamento – risco profissional, risco proveito, risco criado –, o dano constitui o seu elemento preponderante. Tanto é assim que sem dano, não haverá o que reparar, ainda que a conduta tenha sido culposa ou até dolosa. (CAVALIERI, 2011, p.70).

Portanto, cumpre demonstrar as principais diferenças entre as espécies do dano ambiental, como o dano ambiental em sentido amplo e os danos por intermédio, conceituados também como ‘danos por contaminação’, observando a existência de uma sobreposição de regimes jurídicos oriundos de uma única ação resultante de dano.

A principal diferença se dá por danos ambientais se restringirem à afetação dos recursos naturais e ao equilíbrio do ecossistema. Já os danos por contaminação do meio ambiente são da esfera privada, atingindo o patrimônio e a integridade física dos afetados pelo dano.

Atualmente, dois grandes exemplos de impactos ambientais provocados pela mineração ocorreram no estado de Minas Gerais, nas cidades de Mariana, em 2015, e em Brumadinho, em 2019. Foram considerados crimes ambientais os rompimentos das barragens de rejeitos pertencentes à mineradora Vale S.A.

Esses rompimentos provocaram um enorme prejuízo não só ao meio ambiente, mas também à população residente na região. Dezenas de mortes foram registradas, muitas pessoas perderam suas casas, houve contaminação de recursos hídricos e do solo, além da perda da biodiversidade local.

No dia 05 de novembro de 2015, ocorreu o rompimento da barragem de Fundão, Pertencente ao complexo minerário de Germano, no município de Mariana/MG. A barragem continha 50 milhões de metros cúbicos de rejeitos da mineração de ferro (ANA, 2016).

Inicialmente, esse rejeito atingiu a barragem de Santarém logo a jusante, causando seu galgamento e forçando a passagem de uma onda de lama por 55 km no rio Gualaxo do Norte até desaguar no rio do Carmo. Neste, os rejeitos percorreram outros 22 km até seu encontro com o rio Doce. Através do curso deste, foram carreados até a foz no Oceano Atlântico, chegando no município de Linhares, no estado do Espírito Santo, em 21/11/2015, totalizando

663,2 km de corpos hídricos diretamente impactados. Por toda a extensão do Rio Doce, nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, observou-se mudança no aspecto de todo o rio Doce, demonstrando os altos níveis de turbidez gerados pela onda de lama de rejeitos. (ANA, 2016).

Pouco mais de três anos depois, surge uma nova tragédia tão preocupante quanto: o rompimento da barragem de rejeitos da Mina do Feijão, no município de Brumadinho, a barragem pertence a mineradora Vale S.A. Por mais que esse rompimento tenha despejado uma quantidade menor de rejeitos em comparação ao de Mariana, seus impactos sociais e ambientais foram tão grandes quanto.

Segundo a Agência Nacional de Mineração (AGM), a barragem não apresentava pendências documentais, bem como era considerada inativa, ou seja, não estava recebendo nenhuma nova carga de rejeitos.

O volume de dejetos expelido foi de cerca de 12 milhões de m<sup>3</sup> (1m<sup>3</sup> equivale a 1.000 litros) e a velocidade da lama atingiu 80 quilômetros por hora. No momento da tragédia, sirenes de segurança deveriam ter sido tocadas para alertar trabalhadores da Vale e moradores da região. Isso, porém, não aconteceu.

Santos (2020) nos traz a informação que a lama, continha ferro, sílica e água, atingiu o rio Paraopeba, o que acabou por afetar, de maneira negativa, a qualidade da água. Apesar de a lama não ser considerada tóxica pela Vale, alguns órgãos – como as Secretarias de Estado de Saúde (SES-MG), de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), e de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa) – Informaram que a água apresentava riscos.

Até 15 de março de 2020, foram contabilizadas 272 mortes e outras 11 pessoas que ainda seguem desaparecidas.

No próximo capítulo iremos apresenta-se a Responsabilidade Civil e criminal do Estado, apresentado a legislação específica para a atividade apresentada bem como julgados pertinentes ao tema proposto.

## **4 ATIVIDADE MINERARIA E SUA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL**

A mineração constitui numa modalidade de uso temporário do solo e inclui as seguintes etapas: prospecção e pesquisa mineral, delineamento da jazida e planejamento da lavra, produção e beneficiamento do minério, e recuperação ambiental. É uma atividade de extração de recursos naturais não renováveis que fornece matéria-prima para as indústrias, contribuindo para o desenvolvimento da economia e para a geração de emprego e renda.

Apesar da sua relevância para a economia, a mineração exerce um forte impacto sobre o meio ambiente e em função disso é necessária a adoção de mecanismos eficientes de controle e gestão, ao longo de todo o processo da produção mineral, de modo a prevenir a degradação e aumentar o desempenho ambiental.

### **4.1 Controle e Licenciamento ambiental na mineração**

O Controle Ambiental constitui num instrumento de gestão voltado para a prevenção, redução e mitigação dos impactos ambientais negativos causados pelas atividades antrópicas.

É um poder-dever do Estado, o qual deve exigir que as diferentes atividades humanas sejam exercidas com observância aos preceitos estabelecidos pela legislação de proteção ao meio ambiente. Deste modo, intervenções capazes de alterar as condições ambientais negativamente ficam submetidas ao controle ambiental (ANTUNES, 2012).

A Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981) prevê no seu Artigo 2, Inciso V, o controle e o zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, assim como traz diferentes mecanismos para controle ambiental, incluindo o estabelecimento de padrões de qualidade, o licenciamento, o cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e ou utilizadoras de recursos ambientais, dentro outros instrumentos.

O licenciamento é uma modalidade de controle ambiental específica para atividades que, devido às suas dimensões, sejam potencialmente capazes de causar degradação ambiental, tendo como finalidade atestar a viabilidade ambiental dos projetos, antes da implantação, assegurando as medidas de adequação ambiental na implantação e operação do empreendimento ou atividade.

De acordo com o estabelecido na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n. 237 de 1997, o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle através da licença ambiental. Esta, por sua vez, constitui num ato administrativo, o qual deve ser obedecido pelo empreendedor para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

O licenciamento é a base estrutural do tratamento das questões ambientais pelo empreendimento, através do qual é iniciado contato do empreendedor com o órgão ambiental competente. Nesse processo a empresa passa então a conhecer suas obrigações quanto ao adequado controle ambiental de sua atividade.

De acordo com a Resolução CONAMA n. 237 de 1997 o Poder Público, no exercício de sua competência de controle, poderá expedir as seguintes licenças:

**I- Licença Prévia (LP)** - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

**II- Licença de Instalação (LI)** - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes;

**III- Licença de Operação (LO)** - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento dos condicionantes das licenças anteriores.

O licenciamento da extração de minério, sendo uma atividade modificadora do meio ambiente, depende da avaliação de impacto ambiental, podendo ser exigido estudo de impacto ambiental (EIA) e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, ou Relatório de Controle Ambiental (RCA), os quais são submetidos à aprovação do Órgão Ambiental Competente, conforme estabelecido nas Resoluções do Conama n. 01 de 1986, n. 09 e n. 10 de 1990.

A Deliberação Normativa 217 do Copam (Conselho Estadual de Política Ambiental) possibilitou à Vale acelerar o licenciamento para alterações na barragem da Mina de Córrego do Feijão. Ela permite, em alguns casos, rebaixar o potencial de risco das barragens, reduzindo o trâmite do

processo de licenciamento de três etapas (licença prévia, licença de operação e licença de instalação) para uma.

Uma nova agência reguladora, a ANM (Agência Nacional Mineral), entrou no lugar do DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral) e definiu o trabalho a ser executado pelas instituições. O novo órgão ficou com a responsabilidade de fiscalizar as empresas mineradoras e pessoas com direito de lavra; implantar a política nacional para as atividades de mineração; arrecadar a CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais); divulgar informações fornecidas pelas mineradoras; aprovar áreas que serão desapropriadas para exploração mineral; apreender, destruir ou doar bens e minérios extraídos ilegalmente; e regulamentar a coleta de espécimes fósseis para promover sua preservação.

#### **4.2 Responsabilidade por dano ambiental**

O dever de reparação dos danos ambientais está no texto constitucional. Conforme estabelece o artigo 225, parágrafo 2º da CF, aquele que “explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”. Na forma do parágrafo 3º, as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. Resta consagrada, repise-se, a tríplice responsabilidade penal, administrativa e civil, todas independentes, embora com influências recíprocas.

Os órgãos administrativos (IBAMA, Secretarias Estaduais, [ através de órgão próprios e por delegação a Polícia Militar Ambiental ] e Municipais de Meio Ambiente, entre outros) são designados para aplicar as sanções administrativas e o Poder Judiciário é o competente para as imputações civis (Patrimoniais) e penais (Restrição de Direitos).

O poder de polícia ambiental, em favor do Estado, definido como incumbência pelo art. 225 da CRFB/88 é decorrência lógica e direta da competência para o exercício da tutela administrativa ambiental. Esse poder de polícia administrativa é prerrogativa do Poder Público, especialmente do Poder Executivo, sendo dotado dos atributos da discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade, que são inerentes aos atos administrativos. Diante disso, o poder de polícia ambiental deverá buscar, em primeiro lugar, a adequação da conduta, reservada a punição para os casos extremos.

Cabe dizer que a omissão do exercício do poder de polícia pela autoridade competente pode ensejar tanto na infração administrativa (art. 70, §3º da Lei nº 9.605/1998), quanto ato de improbidade administrativa, conforme art. 11, II da Lei nº 8.429/1992, resultando na corresponsabilidade e até perda do cargo pelo servidor omissor.

O Estado é responsável quando há o dever legal de impedir a ocorrência do dano, ensina Carvalho Filho (2005). O autor defende a responsabilidade omissiva do Estado consubstanciada em elementos de culpa quando da responsabilidade administrativa, isto é, negligência em cumprir o dever legalmente imposto. Importa evidenciar tal entendimento porque, mesmo para aqueles que defendem que o Estado não responderia objetivamente por omissão, em face de dano ambiental ocorrido por circunstâncias estranhas à ingerência estatal, já que não haveria liame entre a conduta estatal e o dano propriamente dito, o imperativo de responsabilização decorre do texto constitucional (art. 225), bem como de disposições legais (art. 2º inciso I e 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81), o que impõe a responsabilidade do Poder Público, independentemente da teoria de responsabilidade adotada, seja pela via objetiva, ante a concorrência indireta no dano (art. 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81), seja pela via subjetiva, ante a negligência em cumprir o dever legal de proteção ambiental (art. 225 da CRFB/88).

Assim, quando o Estado descumpra suas obrigações como agente regulador e/ou fiscalizador na gestão dos resíduos sólidos urbanos sujeita-se a ser responsabilizado solidariamente, junto com àqueles que concorreram para a prática do dano, em razão de se configurar a culpa in omittendo, i.e., ação omissiva ou abstencionista.

Ao Ministério Público compete a fiscalização e a inauguração do litígio, quando se trata de normas protetoras do meio ambiente, explica Lopes (2015). A instituição traz consigo enorme responsabilidade na tutela ambiental, devido às atribuições conferidas pela Lei nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados, dentre outros, ao meio ambiente (art. 5º, I). Essa instituição ministerial tem a incumbência de promover a proteção do meio ambiente, seja de maneira extrajudicial, com os mais variados instrumentos de composição do litígio disponíveis ao órgão, seja atuando no processo como autor da ação ou como fiscal da ordem jurídica (art. 6º, §4º, da Lei nº 4.717/65; art. 5º, § 1º, da Lei nº 7.347/85 e arts. 176 e 179 do Código de Processo Civil). Nesse último caso, a atuação se dará quando a instância for instaurada pelas demais entidades que promovam a tutela do meio ambiente (art. 5º, incisos I a V, da Lei nº 7.347/85).

Cabe dizer que a celeridade nas providências de tutela ambiental é crucial para evitar danos irreversíveis e para se garantir que, mesmo que não seja possível a recuperação integral,

a composição dos danos deverá ocorrer de maneira satisfatória, especialmente pelo seu caráter educativo e inibidor de práticas degradadoras, que podem ser irreversíveis.

Segundo entendimento de Machado (1998), o objetivo precípua deste poder consiste na prevenção e na repressão do dano ambiental, provocado pelo administrado, que, após a verificação pelo poder público da sua ocorrência, atua precipuamente na tutela do direito desencadeando todos os procedimentos, civis, administrativos e penal.

Cumpre-nos salientar que a gestão do ambiente não consiste apenas na concessão de permissão, autorização ou interdição, mas sobretudo, na fiscalização, repressão e reparação.

Quando o Estado falta com o seu dever de exercer o Poder de polícia que lhe é atribuído, estará incidindo tanto, em falta administrativa, como em ato de improbidade administrativa.

As consequências ambientais desta omissão de poder consistirão na ofensa ao bem jurídico tutelado, podendo provocar danos irreversíveis ou irreparáveis, passíveis de serem indenizados.

#### **4.3 O Posicionamento da Jurisprudência Brasileira.**

A proteção do equilíbrio ambiental está diretamente vinculada aos cuidados do poder Público, sendo um dos princípios contidos na constituição federal de 1988, que todo ser humano deve ter o contato com a flora e a fauna. Entretanto, pode-se verificar que um dos principais causadores de desastres ambiental no mundo é o próprio homem.

A jurisprudência brasileira possui entendimento quanto à responsabilização do Poder Público diante do dano ambiental.

No julgamento ocorrido no ano de 2013 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em recurso de apelação número 9063357-83.2009.8.26.0000, nos autos da Ação Civil Pública por dano ambiental que moveu o Ministério Público contra o Estado e um particular, cujo julgamento é datado de 20 de junho de 2013, entendeu a corte que o Estado de São Paulo e a Prefeitura Municipal são objetivamente responsáveis pelo dano causado pela atividade desenvolvida pelo particular, uma vez que o ente público foi omissivo no dever de fiscalização. Condenou os três à obrigação de reparar o dano.

A seguir pequeno trecho do julgado:

Extrai-se do artigo 225 da Constituição Federal que o dever jurídico de tutelar o meio ambiente foi atribuído a todos os níveis do Poder Público e à coletividade, tratando-se, portanto, de obrigação solidária e responsabilidade compartilhada.

A responsabilidade do Estado de São Paulo e da Prefeitura de Mogi das Cruzes decorre do artigo 22 da Lei n. 4529/85 e do artigo 11 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município, uma vez que o empreendimento não poderia passar despercebido à Administração, e nada foi feito para coibi-lo oportunamente.

A atuação do Estado (*lato sensu*) também está disciplinada na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (L. 6938/81), como exemplificam os seus artigos 2º (incisos I, III, IV, V e IX), 4º (incisos I, III, V e VI) e 9º (incisos III, IV, VI e IX). O Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção Estatal, que exprime o dever de intervir do Poder Público na tutela ambiental, tem origem não só na Constituição Federal (art. 225, caput e §1º) e na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, mas também no item 7 da Declaração de Estocolmo/72. No âmbito administrativo, a proteção do meio ambiente pelo Poder Público se faz pelo exercício do Poder de Polícia, que é mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração para conter abusos e preservar interesses. (Ação Civil Pública, 9063357-83.2009.8.26.0000, TJ-SP)

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por sua vez, na apelação de número 70000607705, julgada pela 1 Câmara Cível daquele Tribunal, optou pela responsabilização solidária do Município para com as empresas privadas parte na mesma ação, decorrente de realização de obra causadora de dano ambiental.

Julgou o Tribunal que o ente público era responsável por conta de sua omissão na fiscalização da obra, bem como pelo conhecimento que possuía acerca da atividade que era potencialmente causadora do dano. Omitiu-se no dever de impedir sua instalação, razão pela qual foi condenado a arcar com o ônus.

No caso **sub judice**, dúvidas não pairam acerca da responsabilidade solidária dos demandados Gus, livonius, Condomínio Residencial Bela Vista, da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) e, principalmente, do Município de Alegrete na aprovação e consecução do projeto hidro sanitário, que desde o início apresentava sérios problemas, pois previa o lançamento dos efluentes cloacais originários do Conjunto Residencial diretamente nas águas do Rio Ibirapuitã. (APELAÇÃO, 70000607705, TJ-RS)

Assim, as atividades lesivas ao meio ambiente podem gerar responsabilização civil, administrativa e criminal, sem prejuízo de possível condenação por improbidade ambiental.

O Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial de número 1245149 / MS, julgado em 09 de outubro de 2012 e publicado Diário de Justiça em 13 de junho do presente,

interposto pelo Estado do Mato Grosso do Sul, condenou-o pela responsabilidade solidária, por ocasião de degradação ambiental.

Trata o caso de ação civil pública interposta pelo Ministério Público do Mato Grosso do Sul, pedindo a demolição de 54 casas de veraneio construídas em Área de Preservação Permanente, cumulada com indenização e obrigação de reparar os danos.

Ao julgar o caso o Respeitável Superior Tribunal, por seu Ministro relator, Hermam Benjamim, entendeu devida a condenação, e responsabilizou solidariamente o Estado por ocasião de sua omissão no dever de fiscalização, bem como no de realizar o licenciamento ambiental.

Vejamos trecho do julgado:

Embora o licenciamento ambiental possa, conforme a natureza do empreendimento, obra ou atividade, ser realizado, conjunta ou isoladamente, pela União, Distrito Federal e Municípios, não compete a nenhum deles - de modo direto ou indireto, muito menos com subterfúgios ou sob pretexto de medidas mitigatórias ou compensatórias vazias ou inúteis - dispensar exigências legais, regulamentares ou de pura sabedoria ecológica, sob pena de, ao assim proceder, fulminar de nulidade absoluta e insanável o ato administrativo praticado, bem como de fazer incidir, pessoalmente, sobre os servidores envolvidos, as sanções da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (arts. 66, 67 e 69-A) e da Lei da Improbidade Administrativa, às quais se agrega sua responsabilização civil em regime de solidariedade com os autores diretos de eventual dano causado. ( REsp 1245149 / MS ).

Esta mesma corte ao julgar um agravo regimental na suspensão de liminar e de sentença, em 28 de junho de 2012, não reformou a decisão conforme requerido pelo Estado no recurso, considerando o seguinte, nas palavras do Ministro Relator Dr. Ari Pargendler:

PEDIDO DE SUSPENSÃO. MEIO AMBIENTE. FISCALIZAÇÃO. O Estado é o primeiro e principal destinatário das normas jurídicas, que por isso deve observá-las, exigindo o respectivo cumprimento. A tolerância com ocupações irregulares de bens públicos no âmbito Distrito Federal deve ser combatida, principalmente quando causam danos ao meio ambiente. A ordem judicial no sentido de que o Poder Público cumpra suas obrigações protege os valores aludidos no art. 4º da Lei nº 8.437, de 1992. Agravo regimental desprovido. (AGRAVO REGIMENTAL, 2011/0238896-1)

No caso de existir mais de um responsável pela degradação, todos os causadores do dano e todos os que obtiveram proveito da atividade serão solidariamente obrigados à reparação, com direito à ação de regresso para distribuição das responsabilidades.

O Ministro Relator Teori Albino Zavascki, ao julgar Agravo Regimental no Recurso Especial 2007/0247653-4, nesta mesma corte, decidiu a favor da responsabilização subsidiária

do Estado quando este for omissivo no seu dever legal de fiscalização, sustentando sua decisão no seguinte entendimento:

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ADOÇÃO COMO RAZÕES DE DECIDIR DE PARECER EXARADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4.771/65. DANO AO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ARTS. 3º, IV, C/C 14, § 1º, DA LEI 6.938/81. DEVER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO.

A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, "seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil" (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010).

No que diz respeito ao Estado como agente causador direto de degradação, o Superior Tribunal se posiciona da seguinte forma, através de julgado da Ministra Relatora Denise Arruda:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES DO STJ. PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. No caso dos autos, o Ministério Público Estadual ajuizou ação civil pública por dano ambiental contra o Estado de Roraima, em face da irregular atividade de exploração de argila, barro e areia em área degradada, a qual foi cedida à Associação dos Oleiros Autônomos de Boa Vista sem a realização de qualquer procedimento de proteção ao meio ambiente. Por ocasião da sentença, os pedidos foram julgados procedentes, a fim de condenar o Estado de Roraima à suspensão das referidas atividades, à realização de estudo de impacto ambiental e ao pagamento de indenização pelo dano ambiental causado. O Tribunal de origem, ao analisar a controvérsia, reconheceu a existência de litisconsórcio passivo necessário em relação aos particulares (oleiros) que exerciam atividades na área em litígio e anulou o processo a partir da citação.

2. Na hipótese examinada, não há falar em litisconsórcio passivo necessário, e, conseqüentemente, em nulidade do processo, mas tão-somente em litisconsórcio facultativo, pois os oleiros que exercem atividades na área degradada, embora, em princípio, também possam ser considerados poluidores, não devem figurar, obrigatoriamente, no polo passivo na referida ação. Tal consideração decorre da análise do inciso IV do art. 3º da Lei 6.938/81, que considera "*poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental*". Assim, a ação civil pública por dano causado ao meio ambiente pode ser proposta contra o responsável direto ou indireto, ou contra ambos, em face da responsabilidade solidária pelo dano ambiental. (R.Esp 771619 RR 0128457-7, STJ, 1ª T. Min. Denise Arruda, DJe de 11/02/2009)

A Constituição Federal no art. 225 preceitua o dever do Poder Público e da própria sociedade em defender e preservar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para futuras gerações. O que acontece em muitos casos é o órgão ambiental se omitindo em relação a sua proteção, não requerendo do empreendedor da atividade potencialmente degradadora as exigências estabelecidas pelo CONAMA na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em processo de licenciamento ambiental.

O posicionamento do Supremo Tribunal Federal, através da Ministra Carmem Lúcia, ao julgar agravo Regimental interposto pelo Estado do Paraná, manteve decisão do Juiz Federal da 4 região que disponha o seguinte acerca do dever Estatal, decisão da qual recorreu o Estado e o IBAMA:

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. IBAMA. FISCALIZAÇÃO.*

O Estado do Paraná é parte legítima a compor a lide. A criação de autarquia com incumbência específica de fiscalizar e preservar o meio ambiente não exclui a responsabilidade solidária dos entes políticos. Como se extrai do artigo 225, § 1º, da Constituição Federal, ‘compete ao Poder Público’ a preservação do meio ambiente. Vale dizer que a Carta Política não fez qualquer individualização a quais entes políticos tal incumbência seria imputada. Por sua vez, o artigo 23, incisos III, VI e VII, da CF dispõe expressamente que cabe à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a proteção do meio ambiente. Trata-se de competência material, de modo que de qualquer dos entes políticos pode se exigir atos de execução. ( RE 679676AgR/PR - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Julgamento: 19/02/2013.)

A jurisprudência da Suprema Corte também manifesta entendimento acerca de alguns princípios que norteiam o tema, como por exemplo, na Adin. 3.540, por meio da qual dispôs o seguinte acerca do princípio do desenvolvimento sustentável:

(...) o princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.( AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, 3540-1).

Tal princípio é de fundamental importância no âmbito da responsabilidade civil do Estado por dano ambiental uma vez que este ente é responsável por administrar os recursos, bem como a elaboração das leis, com objetivo sempre precípuo de preservar o meio Ambiente para as presentes e futuras gerações.

Em recentes julgados datados na data de 24/04/2018, a responsabilidade do Estado por dano ao meio ambiente decorrente de omissão no dever de fiscalização foi objeto de análise da 2ª Turma do STJ. No julgamento do Agravo Interno interposto no Resp 1326903, no qual firmou o entendimento de que há responsabilidade do Estado ainda que, por meios apenas indiretos, contribua para a consolidação, agravamento ou perpetuação dos danos experimentados pela sociedade.

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. DANO AMBIENTAL E URBANÍSTICO. CONSTRUÇÕES IRREGULARES. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CARÁTER SOLIDÁRIO, MAS DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. PRECEDENTES.

1. A responsabilidade do Estado por dano ao meio ambiente decorrente de sua omissão no dever de fiscalização é de caráter solidário, mas de execução subsidiária, na condição de devedor-reserva. Precedentes.
2. Há responsabilidade do Estado ainda que, por meios apenas indiretos, contribua para a consolidação, agravamento ou perpetuação dos danos experimentados pela sociedade. Hipótese que não se confunde com a situação de garantidor universal.
3. No caso dos autos, ainda que o acórdão recorrido tenha entendido pela inexistência de omissão específica, os fatos narrados apontam para o nexo claro entre a conduta do Estado e o dano, constituído pela edição de normativos e alvarás autorizando as construções violadoras do meio ambiente e não implementação das medidas repressivas às obras irregulares especificadas em lei local. Ressalte-se, os danos permanecem sendo experimentados pela comunidade há mais de duas décadas e foram declarados pelo próprio ente público como notórios.
4. O reconhecimento da responsabilização solidária de execução subsidiária enseja que o Estado somente seja acionado para cumprimento da obrigação de demolição das construções irregulares após a devida demonstração de absoluta impossibilidade ou incapacidade de cumprimento da medida pelos demais réus, diretamente causadores dos danos, e, ainda, sem prejuízo de ação regressiva contra os agentes públicos ou particulares responsáveis.
5. Agravo interno a que se nega provimento. (R.Esp 1326903 DF 0116422-6, STJ)

Caso reconhecida a omissão de quaisquer dos Poderes, a ele será dada ordem para que imediatamente providencie o que melhor convier ao caso. Se, entretanto, a omissão for caracterizada por qualquer autoridade administrativa.

No que diz respeito à responsabilidade pelo dano, cuja obra licenciou ou autorizou em desacordo com a legislação vigente a responsabilidade será subjetiva levando se em consideração o grau da ilicitude.

Na situação específica das tragédias de Mariana e Brumadinho, o art. 17 da Lei complementar 140/2011 diz que a prioridade de fiscalização e do órgão responsável pelo licenciamento ou autorização para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo

empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. Isso, contudo, não afasta a competência comum para o exercício do poder de polícia das demais pessoas política. Portanto, tanto o Ibama como o ente estadual e municipal detêm competência para promover sanções administrativas.

A responsabilidade pode recair sobre a União, estado e município, pois o poder de polícia ambiental deve ser exercido, obrigatoriamente, por todos os entes da federação, e a omissão no dever de fiscalização gera responsabilidade objetiva do poder público. Ideia reforçada pelo artigo 70, parágrafo 3º da Lei 9.605/98, pelo qual a autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade

Se, ao contrário o dano for proveniente de atividade que o Estado não autorizou nem tampouco licenciou, a responsabilidade será subjetiva, fundamentando-se na falta da prestação do serviço, ou quando este for inferior aos padrões desejáveis.

Um clássico exemplo deste tipo de ocorrência é proveniente da omissão dos poderes executivos com relação à ausência de Decreto regulamentador da Lei 9.433/97, que institui a Política Nacional dos Recursos Hídricos.

#### **4.4 Análise do Desastre Ambiental dos Municípios de Mariana e Brumadinho**

127 KM separa Mariana de Brumadinho, num intervalo de pouco mais de três anos, estas duas cidades mineras, vivenciaram as duas maiores tragédias socioambientais da história do Brasil

Conforme reportagem da TV Brasil na data de 25/01/2020, O rompimento de uma barragem da mineradora Vale, em Brumadinho (MG), deixou 270 pessoas mortas e uma cidade inteira abalada. Há pouco mais de quatro anos, Mariana, também em Minas Gerais, viveu outra tragédia ambiental de grandes proporções, quando a barragem da Samarco, empresa controlada pela Vale e pela BHP Billiton, se rompeu e matou 19 pessoas. Em Brumadinho, os bombeiros continuam as buscas pelos últimos 11 corpos ainda não encontrados. Esta é a maior operação de resgate já realizada na história do Brasil. Nos números oficiais, são 270 mortes. Mas as famílias atingidas contam também os dois bebês de duas mulheres grávidas que morreram na tragédia, e divulgam o número de 272 mortos.

#### 4.4.1 O Caso de Mariana

O desastre ambiental ocorrido em Mariana - Minas Gerais, no dia 5 de novembro de 2015, foi apontado como o pior acidente ambiental já registrado, sob a responsabilidade da mineradora Samarco. A tragédia ocorreu após o rompimento de uma das barragens, a empresa para reduzir os custos não cumpria com os requisitos de segurança, sendo esta multada por diversas vezes.

Não foi acidente. Não foi fatalidade. O que houve foi um erro na operação e negligência no monitoramento da barragem. (Carlos Eduardo Ferreira Pinto. Ministério Público).<sup>8</sup>

Significando que grandes empresas continuam utilizando desses artifícios para reduzir despesas em seus empreendimentos, deixadas de cumprir exigências previstas, logo causando desastres socioambientais em diversos lugares.

O acidente em Mariana liberou milhões de rejeitos de mineração, por óxido de ferro, água e lama, esses rejeitos devastaram grandes ecossistemas.

A quantidade de lama no meio ambiente afetou os rios, à vida aquática, sofrendo com assoreamento, mudanças dos seus cursos, e, até mesmo, soterramento de nascentes causando a morte dos rios, tornando água imprópria para o consumo.

Ainda não é possível mensurar completamente a dimensão do impacto, pela lama que continua nas margens dos rios. Também não há análises do monitoramento que vem sendo feito na fauna que voltaram a aparecer nos últimos anos.

A legislação brasileira prevê um teto de R\$ 50 milhões para multas que causam desastres de grande impacto ao meio ambiente. Para que ocorra uma nova alteração desses valores para serem mais rígidos e de valores maiores, depende de uma aprovação do Congresso Nacional. A presidente do IBAMA, Marilene Ramos<sup>9</sup>, disse: “O valor de R\$ 50 milhões está estabelecido há muitos anos, sem reajuste. Esse é um mal de se estabelecer valores em lei, quando esses

---

<sup>8</sup> PINTO, Carlos Eduardo Ferreira. Dano Ambiental Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/filtro/noticia/2015/11/ministerio-publico-diz-que-houve-negligencia-no-rompimento-de-barragem-em-mariana.html> . Acesso em: 03/03/2020

<sup>9</sup>Desastres Ambientais. Ecossistema. Disponível em: [www.desastresambientais-nt-1ifpi.blogspot.com.br/p/desastresambienta](http://www.desastresambientais-nt-1ifpi.blogspot.com.br/p/desastresambienta). Acesso em: 08/04/2020.

valores ao longo do tempo vão se perdendo”. Com relação à mineradora Samarco e o IBAMA, órgão competente que aplicou cinco multas no valor máximo na mineradora, totalizando 250 milhões de reais de multas.

Em acordo com o Ministério Público Federal, a Samarco se comprometeu a realizar um pagamento de uma caução socioambiental de R\$ 1 bilhão, ao Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais do Ministério Público.

O poder público junto com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) pediram a prisão do presidente e mais seis pessoas responsáveis pela segurança estrutural da mineradora Samarco, o qual foi considerado que a extensão dos danos configurava "Lesão ao bem de interesse Federal"<sup>10</sup>.

Conforme a denúncia do Ministério Público Federal do estado de Minas Gerais, a empresa Samarco S. A. cometeu uma série de crimes ambientais, sujeitos a indenizações e reparação dos danos, dentre eles: crime de poluição qualificado, crimes contra a fauna, crimes contra a flora e crimes contra a administração ambiental, além de outros crimes, tipificados no Código Penal Brasileiro, tais como: o crime de inundação, crime de desabamento/desmoroamento, crimes de homicídios qualificados e os crimes de lesão corporal (Denúncia Samarco, 2017).

Por enquanto, a Samarco, arcará com todos os custos indenizatórios individuais e coletivos e mais a recuperação do ecossistema de toda área impactada.

Para Letícia Oliveira, do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), as empresas de mineração não tomaram as medidas de prevenção e de reparos aos eventuais danos.

É necessário que os órgãos da União e dos estados estejam capacitados para assistir as famílias atingidas, e que elas sejam protagonistas nos processos de decisão daqui para frente – e não apenas o Estado e a empresa. “A gente entende que, se as empresas tivessem investido em segurança nesse processo, e não só nos lucros, isso tudo poderia ter sido evitado.

As sirenes de aviso do rompimento não tocaram, e alguns dos lugares indicados para as pessoas irem [em caso de rompimento] foram tomados por lama. Até hoje, ninguém foi responsabilizado pela tragédia de Mariana, que deixou 19 mortos. A Samarco, dona da barragem e propriedade da Vale, foi multada em R\$ 610 milhões por órgãos ambientais, R\$ 346 milhões pelo Ibama, e R\$ 370 milhões pela Secretaria do Meio Ambiente de Minas Gerais (Semad). Desse valor, apenas R\$ 41 milhões foram pagos.

---

<sup>10</sup> Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em <https://www.ibama.gov.br/> acesso 03/03/2020

A integrante do MAB acredita que é necessário mudar os princípios que regem a atividade mineradora, além de investir na retirada das famílias quando houver risco de rompimento de barragens.



(Infográfico: Lucas Milagres 2015)<sup>11</sup>

#### 4.4.2 O Caso de Brumadinho

“Impacto ambiental será sentido por anos”<sup>12</sup>

Completando um mês do natal, uma das datas que finaliza e marca o ano pelas vitórias e conquistas obtidas, no dia 25 de janeiro do ano 2019 ocorreu um dos maiores desastres relacionados a mineração, marcando assim o primeiro mês do ano 2019. O rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão em Brumadinho MG acarretou impacto de aproximadamente 133 hectares de flora e fauna destruída que foram atingidas pela enxurrada de lama de rejeitos de mineiro.

A mineradora sobre gestão empresa Vale, em seu quadro de efetivos emprega 613 servidores, estima-se que havia no momento do rompimento da barragem estavam trabalhando

<sup>11</sup> (Infográfico: Lucas Milagres 2015) Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2019/01/31/raio-x-dos-crimes-um-comparativo-entre-os-impactos-de-brumadinho-e-mariana/> acesso 28/02/20.

<sup>12</sup> Fundo Mundial para a Natureza ONG Fundo Mundial para a Natureza (WWF-Brasil). Disponível em [https://www.wwf.org.br/participe/afiliacao\\_ggle.cfm?gclid=Cj0KCQjwnpXmBRDUARIsAEo71tRp9x7YYfzJz3aMVvEijzFQYEvym32t1Ptg3\\_eFhLE\\_JI2eAChrWNMaAm2wEALw\\_wcB](https://www.wwf.org.br/participe/afiliacao_ggle.cfm?gclid=Cj0KCQjwnpXmBRDUARIsAEo71tRp9x7YYfzJz3aMVvEijzFQYEvym32t1Ptg3_eFhLE_JI2eAChrWNMaAm2wEALw_wcB). Acesso em 04/04/2020

no local 328 entre eles operários, funcionário de segurança, auxiliares, estagiários, engenheiros responsáveis pelo funcionamento da mineradora.

O desastre foi considerado como a maior acidade de trabalho do Brasil, sendo uma calamidade pública de grande impacto para sociedade e a natureza, entre mortos e desaparecidos.

Um dos presidentes da Vale, Fabio Schvartsman ligado diretamente a barragem do córrego feijão, ”afirma que levantou os números de mortes, decorrentes do rompimento da barragem em Brumadinho, é maior do que Mariana”<sup>13</sup>. Diferente do caso de Mariana, o resultado na destruição é de lugares, e histórias, a barragem do córrego do feijão que se rompeu estava inativa e não recebia rejeitos desde 2015. Por isso, os danos ambientais ocorridos em Brumadinho, tende a ser menor que em Mariana.

A equipe dos engenheiros responsáveis pela barragem de Brumadinho, que se tratam da segurança e da estrutura da barragem, estão detidos e sendo ouvidos pelos delegados. No caso de Mariana, até hoje, o presidente da Samarco e os outros seis investigados não foram presos e nem responsabilizados criminalmente.



(Infográfico: Lucas Milagres) 2019<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Fabio Schvartsman. Disponível em <https://www.sunoresearch.com.br/tudo-sobre/fabio-schvartsman/>. Acesso em 23/04/20

<sup>14</sup>(Infográfico: Lucas Milagres 2015) disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2019/01/31/raio-x-dos-crimes-um-comparativo-entre-os-impactos-de-brumadinho-e-mariana/> acesso em 28/04/19

#### 4.4.3 Mariana VS Brumadinho

As semelhanças entre as barragens nos desastres ambientais, esta relacionados a vidas perdidas, sonhos que nunca vão ser concretizados, por falta de fiscalização e os princípios que regulamentam a preservação.

Conforme reportagem da TV Brasil, é importante ressaltar, que as fiscalizações das barragens de mariana e brumadinho, era feita por profissionais de alto gabarito, especialmente a tragédia de brumadinho, formada por uma equipe de cinco engenheiros que em seus relatórios não mostrava riscos de rompimento, e os equipamentos sonoros e alertas posicionados em locais estratégicos funcionado em plena efetividade, o qual eles estavam equivocados.

Santos (2020) nos traz outra informação a ser destacado, que eram poucos os equipamentos de segurança ou quase não existia, e o sistema de alerta e evacuação eram ineficientes, nas unidades e nas barragens, para que pudesse alertar as pessoas / vítimas, em tempo hábil para não perderem suas vidas nesse grave acidente.

Outra semelhança que as barragens eram localizadas próximas de civilizações, distritos, vilarejos e bacias de rios que formam afetados de forma catastróficas.

Cabe ressaltar que o impacto de um desastre atinge não somente aquelas pessoas que foram desalojadas ou que perderam seus familiares. A sensação de insegurança pós rompimento afeta tanto as pessoas diretamente envolvidas como aquelas que permaneceram nas áreas adjacentes, que viverão sob a angústia ou o medo de novo rompimento. São afetadas em seus valores intangíveis também as populações que vivem próximas a outras barragens (IBAMA, 2015).

O desastre afeta um dos Princípios mais importantes, é a envolvente temática ambiental o enfoque princípio da prevenção sendo de uma efetiva proteção ao meio ambiente encontra se fundamento na Constituição Federal, no artigo 225 mostrando se necessário que efetue todas as formas de prevenção para não ocorrer desastres ambientais, haja vista que os danos ambientais, normalmente têm caráter irreversível e irreparável. O princípio consiste em agir antecipadamente, como conduta necessária a política ambiental de planejamento, gestão e atuação na proteção ambiental. Em matéria de meio ambiente não é eficaz agir sob a ótica da reparação, pois conforme anteriormente mencionado alguns danos ambientais são irreversíveis ou mesmo irreparáveis totalmente.

## 5 CONCLUSÃO

O trabalho apresentado busca mostrar uma manutenção do bem-estar para as futuras gerações, através da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É dever e para bem comum de todos preservar e atuar com ações, na aplicação dos princípios ambientais, evitando assim os danos ambientais. Utilizando a figura do Estado para estabelecer limites e condições na sua execução, não apenas no sentido de prevenir, mas, sobretudo de fiscalizar, licenciar e punir, visando uma preservação de todo ecossistema, de forma que sua atuação seja vigente e eficiente para resolver com cuidado, analisando cada conflito de suas situações.

A doutrina majoritária tende a considerar a responsabilização objetiva do ente público, para todo e qualquer dano decorrente de sua conduta direta que cause o dano, assim como, de condutas indiretas decorrentes da ausência de prestação de serviços, cuja competência em prestar e oferecer a Constituição Federal lhe atribuiu.

A jurisprudência por sua vez, tende a considerar o Estado responsável de forma subsidiária, ou seja, quando o autor direto do dano não o puder ser, quer por ausência de conhecimento de sua autoria, quer por insuficiência financeira. Nestas hipóteses, seria o ente público chamado a arcar com os ônus da reparação ou da indenização.

Esta é a forma que parece mais adequada, e cuja adoção ganha cada vez mais espaço, embora existam julgados no sentido de condenar o Estado solidaria e objetivamente de acordo com cada situação.

Nosso ordenamento jurídico, sobretudo por meio da Constituição da República, é enfático ao estabelecer que o mais importante entre todos os aspectos, é a preservação ambiental para as presentes e futuras gerações, conforme paradigmas do princípio da solidariedade intergeracional.

É atribuído ao Estado, através do Poder de Polícia, o dever e os meios para fiscalizar e proteger o Ambiente natural, inserindo neste contexto não apenas, o aspecto natural, mas também no âmbito cultural, urbano e do trabalho.

Efetivamente, o que se busca é a concreta manutenção do bem-estar mundial, através da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O resultado, que se busca é o bem-estar e a conscientização do Homem na proteção da natureza, através da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O que se conclui efetivamente, e sobre o que não paira dúvida, é que o Ente Público é responsável, direta ou indiretamente pelo meio ambiente, quer de forma a impedir o dano, a punir os causadores, a até mesmo a ser condenado pelo que efetivamente causou.

## REFERÊNCIAS

- ANA, Agência Nacional de Águas. **Encarte Especial Sobre a Bacia do Rio Doce-Rompimento da Barragem em Mariana MG.** (Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos - SPR/Ministério de Meio Ambiente, Brasília DF, 2016).
- ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental.** 14. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012.
- BENJAMIM, Hermam. Decisão democrática. **Desastres Ambientais.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=REsp+1.071.741>. Acesso: 03 dez. 2019.
- BRASIL, **Ação Direta de Inconstitucionalidade, 3.540-1. Diário Oficial da União.** Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3540-MC.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** São Paulo: Saraiva, 2018.
- BRASIL. Laudo Técnico Preliminar: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. In: **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.** Minas Gerais, 2015. Disponível em: [http://www.ibama.gov.br/phocadownload/noticias\\_ambientais/laudo\\_tecnico\\_preliminar.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/noticias_ambientais/laudo_tecnico_preliminar.pdf). Acesso em: 05 de maio. 2019.
- BRASIL, **Lei 3.071, de 16 de janeiro de 1916.** Dispõe sobre o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 set. 2019.
- BRASIL, **Lei 6.151, de 04 de dezembro de 1.974.** Dispõe sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L6151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6151.htm). Acesso em: 30 out. 2019.
- BRASIL, **Decreto Lei 1.413, de 14 de agosto de 1.975.** Dispõe sobre o Controle da poluição do meio ambiente provocado por atividades industriais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1413.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1413.htm). Acesso em: 03 set. 2019.
- BRASIL, **Lei 6.453, de 17 de outubro de 1.977.** Dispõe sobre a Responsabilidade civil por danos nucleares. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6453.htm). Acesso em: 06 set. 2019.
- BRASIL, **Lei 6.513, de 20 de dezembro de 1.977.** Dispõe sobre a Criação de áreas especiais e locais de interesse turísticos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6513.htm). Acesso em: 14 set. 2019.
- BRASIL, **Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1.979.** Dispõe sobre o Parcelamento do solo urbano. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL, **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1.981**. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm). Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL, **Lei nº 7.347/85**. Disciplinas a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm). Acesso 24 dez. 2019.

BRASIL, **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *In*: Diário Oficial da União. Brasília, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm). Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL, **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Dispõe sobre o Código Civil. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm). Acesso 17 set. 2019.

BRASIL, **Lei 11.105, de 24 de março de 2005**. Política Nacional de Biossegurança. Disponível [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm). Acesso 18 set. 2019.

BRASIL, **Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre o Novo Código Florestal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso 23 set. 2019.

BRASIL, **Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011**. Fixa Normas para cooperação entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso 23 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça – RS. Apelação Cível 70057626160 (TJ-RS), Relator: Marcelo Cezar Muller, Julgado em 30/01/2014. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113744109/apelacao-civel-ac-70057626160-rs/inteiro-teor-113744114?ref=serp>. Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça – SP. Apelação Cível 9063357-83.2009.8.26.0000 (TJ-SP), Relator: Antônio Celso Aguilar Cortez, Julgado em 20/06/2013. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/116272386/apelacao-apl-90633578320098260000-sp-9063357-8320098260000/inteiro-teor-116272396>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça – RS. Apelação Cível 70000607705 (TJ-RS), Relator: Antônio Celso Aguilar Cortez, Julgado em 20/06/2013. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/807437795/apelacao-civel-ac-70083466466-rs/inteiro-teor-807437808>. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça – MS. Agravo Regimental 0238896-1 (TJ-MS), Relator: Ari Pargendler, Julgado em 28/06/2012. Disponível em: <https://tj->

rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2585411/agravo-regimental-ag-02388962-rs/inteiro-teor-896521002. Acesso em: 09 fev. 2020.

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

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**.25.ed. São Paulo: atlas, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - CONAMA. Resolução Conama n. 237 de 19 de dezembro de 1997 - In: **Resoluções Conama**, 2017. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama> Acesso em: 08.jun.2019.

Conferencia de Estocolmo 1972. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/conferencia-de-estocolmo/>. Acesso 12 Jun 2019.

Deliberação Normativa COPAM n° 217 de 06 de dezembro de 2017 Disponível em <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=45558> . Acesso em: 28 dez. 2019.

Denúncia SAMARCO. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/denuncia-samarco/view>. Acesso em: 08 fev. 2020.

Eco-92, **Cúpula da terra**. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/eco-92/>. Acesso em: 23 Jun 2019.

FELDMANN, Fabio José. Guia da ecologia. São Paulo: Guias Abril, 2008

FILHO, Sergio Cavaliere. **A Responsabilidade Civil Objetivo e Subjetiva do Estado**. Rio de Janeiro.V.14, n.55, p10-20, jul-set.2011. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista55/Revista55\\_10.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista55/Revista55_10.pdf). Acesso em 14 março. 2020.

GUIMARÃES, Ana Beatriz da Motta Passos. **Responsabilidade Civil do Estado – Por danos Ambientais decorrentes de condutas omissivas**.1.ed. Curitiba: Juruá, 2015.

LOPES L. B. A função preventiva do EIA (“Estudo de Impacto Ambiental”) e o Ministério Público. In: MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz; MARTELETO FILHO, Wagner.(Org.) **Temas Avançados do Ministério Público**. Local: Salvador. Juspodivm, 2015.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros,1998.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**.21ed. ver.atual.ampl. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Edis. **Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31982-37487-1-PB.pdf>. Acesso em 14 jan. 2020.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 5º ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10º ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015.

MIRRA, Alvaro Luiz Valery. **Ação Civil Pública e reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental: difusos e coletivos**. 2ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Patrícia. **Movimento dos Atingidos por barragens (MAB)**. Disponível em: <https://mabnacional.org.br/noticia/sa-luta-afirmam-mulheres-atingidas>. Acesso em: 02.mar.2020.

PACCAGNELLA, Luis Henrique. **Dano moral ambiental**. Tese apresentada no 2º Congresso Estadual de Promotores de Justiça do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/cauma/doutrina/Amb/Teses/Dano%20Moral%20-%20Paccagnella.htm>. Acesso em: 26 abr. 2018.

RECURSO Especial nº 647.493 – SC (2004/0032785-4). Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em: 08 fev. 2020.

RECURSO Especial nº 771619 – RR (2005/0128457-7). Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em: 19 jun. 2020.

RECURSO Especial nº 1245149 – MS (2011/0038371-9). Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em 19 jun. 2020.

RECURSO Especial nº 1071741 – SP (2017/0323364-9). Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em 19 jun. 2020.

RECURSO Especial nº 771619 – STJ (2018/0128457-7). Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em 18 jun. 2020.

RECURSO Especial nº 1326903 – STJ (2012/0116422-6). Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em 18 jun. 2020.

RECURSO Extraordinário nº 679676 – STF, Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em 18 jun. 2020.

SANTOS, Vanessa Sardinha dos. "Rompimento da barragem em Brumadinho"; **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/biologia/rompimento-barragem-brumadinho.htm>. Acesso em 06 de março de 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental: As Dimensões do Dano Ambiental no Direito Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TV BRASIL. **Brumadinho e Mariana: a dor que não passa.** Disponível em: [https://tvbrasil.ebc.com.br/caminhos-da-reportagem/2020/01/brumadinho-e-mariana-dor-que-nao-passa\\_em](https://tvbrasil.ebc.com.br/caminhos-da-reportagem/2020/01/brumadinho-e-mariana-dor-que-nao-passa_em): 15.fev.2020.