RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS AMBIENTAIS

ALESSANDRA PANIZI SOUZA
ESPECIALISTA EM DIREITO AGRO-AMBIENTAL, MESTRANDA EM GESTÃO ECONÔMICA DO MEIO AMBIENTE E MEMBRO DO CONSEMA

INTRODUÇÃO

A história da evolução humana em sociedade é caracterizada pela sua relação de submissão e dominação da natureza. Desde o domínio do fogo e da produção dos primeiros instrumentos da economia para a agricultura até a era dos vôos espaciais tripulados, a relação homem e natureza tem sido marcada pela ausência de compromisso com a preservação e conservação dos recursos naturais para a geração futura.

Depois da Segunda Guerra Mundial, essa ausência de compromisso começou a repercutir com grande intensidade e numa amplitude cada vez maior em problemas ambientais. Nessa vereda Charles Mueller[1] retrata que:

> *Recentemente a economia mundial atingiu escala o suficientemente elevada para fazer com que o ritmo de extração de recursos naturais e o de emanações de dejetos se tornassem fonte de crescente preocupação.*

Em virtude dessas preocupações o direito ambiental e a economia, embora aparentemente antagônicos, guardam entre si a mesma preocupação quanto ao bem-estar das pessoas, procurando cada um deles, ainda que produtos diferentes e de formas diferentes, assegurar uma qualidade de vida.

Enquanto o direito ambiental visa administrar o conflito existente, a Economia busca administrar a escassez, que é, sem dúvida, a mãe geradora do conflito. Sendo os fatores de produção limitados e as necessidades ilimitadas, sempre haverá a escassez e sua primeira conseqüência, o conflito; daí a necessidades das normas, leis para gerarem o equilíbrio social necessário; nessa esteira concorda Luiz Barnabé[2].

RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil é um poderoso instrumento de intervenção do direito na vida em comunidade, e de grande relevância como instrumento

1 Charles Mueller. Apostila Análise Econômica para Gestao Ambiental, 2002.

2 Luiz Carlos Barnabé de Almeida. Introdução ao Direito Econômico: conceitos de economia, p 71.

de proteção ambiental. Mas antes de tecermos comentários a respeito da responsabilidade civil como instrumento de proteção ambiental, faremos breve exposição de alguns fundamentos que orientam a sua noção.

Em princípio, a responsabilidade exprime a obrigação de determinada pessoa responder por um fato ou ato ofensivo e reparar o prejuízo dele decorrente ao lesado.

O dispositivo constitucional ao tratar de proteção ao meio ambiente (art.225 e parágrafos) reconhece três tipos de responsabilidade: a *administrativa, a penal e a cível*. Podendo estas serem cumulativas na situação em que tenha ocorrido o dano ambiental. Neste trabalho será abordada somente a responsabilidade civil especialmente relacionada ao Estado.

A primeira lei a tratar a responsabilidade civil objetiva foi a Lei 6453/77. Ela impôs a responsabilidade civil exclusiva do operador por danos nucleares, independente de culpa, apesar da lei fixar as causa excludentes por força maior e fato de natureza excepcional.

Com o advento da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/81, art. 14, §1º), consagrou-se, em termos gerais, a responsabilidade objetiva relativa a todo e qualquer dano ao meio ambiente; ou seja, fica obrigado o poluidor e o predador à reparação e indenização dos danos, *independente de culpa*. Assinale-se, ainda, que seu art. 3º foi consagrado à responsabilidade solidária.

Neste sentido a própria Constituição Federal ao impor, no art. 225, ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar e defender o meio ambiente, estabeleceu que todos, pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, podem encaixar-se no conceito de poluidor e, por conseguinte, figurarem como legitimados passivos numa ação de responsabilidade civil por dano ambiental.

Corroborando com o tema, a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9605/98), apenas complementou o sistema de proteção jurídica ao meio ambiente, indicando formas e fases para a reparação civil através do processo penal.

A responsabilidade civil propriamente dita, é aquela que impõe ao infrator a obrigação de ressarcir o prejuízo causado por conduta ou atividade. Pode ser distinguida, quanto à sua origem, em contratual e extracontratual. A primeira é oriunda de um contrato, e é regida a partir da Teoria Geral dos Contratos e das disposições contratuais e legais, de acordo com o caso concreto. A segunda deriva do dever geral de não lesar outrem, ou seja, da legislação vigente.

Conforme o fundamento que se dê à responsabilidade, se objetiva ou subjetiva, a culpa será ou não considerada elemento da obrigação de reparar o dano. A responsabilidade subjetiva, esteia-se na idéia de culpa. A prova da culpa do agente passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável. Enquanto que a responsabilidade objetiva prescinde de culpa e se satisfaz apenas com o dano e o nexo de causalidade. Ou seja, não se exige prova de culpa do agente para que este seja obrigado a reparar o dano.

No sistema jurídico brasileiro,

quando se refere à defesa do meio ambiente, o que impera é a responsabilidade civil objetiva (art. 225 § 2º e § 3 da CF/88), o que também é uma tendência do direito estrangeiro. O Prof. José Rubens Morato Leite[3] nos lembra que a responsabilidade objetiva incide em todos os casos, seja atividade potencialmente causadora do dano, perigosa ou não, devendo o degradador ou poluidor recuperar o bem ambiental lesado.

Contudo, existem duas correntes divergentes quando à modalidade a ser admitida pela teoria do risco: uma defende o uso da teoria do risco integral – Herman Benjamin, Morato Leite, José Afonso e outros –, e outra o da teoria do risco administrativo – Toshio Mukay, Vera Lúcia e outros.

A modalidade do *risco administrativo* – admite que a administração deve assumir os ônus oriundos de suas atividades, que prejudiquem terceiros, independente de culpa. Contudo, se o dano ocorreu em decorrência de caso fortuito, ou de força maior ou de culpa exclusiva da vítima, a administração não poderá ser responsabilizada. Aqui insere-se uma exceção processual, qual seja, a inversão do ônus da prova, cabendo à administração provar que não teve culpa total ou parcial pelo dano causado.

Já a modalidade de *Risco integral* – proclama que o agende deve reparar o dano por ele causado, independente de culpa. Neste caso não se admite quaisquer excludentes de responsabilidade (culpa da vítima, caso fortuito e força maior).

Coadunamos com os defensores da teoria do risco integral, que entendem que o agente deve assumir integralmente todos os riscos que advêm de sua atividade, desconsiderando se o acidente ecológico foi provocado por falha humana ou técnica, se foi obra do acaso ou por força da natureza.

Na maioria das vezes, o dano ambiental atinge proporções além do local em que ocorreu. Disto decorre que não se limita a gerar poluição local, podendo atingir âmbitos regionais e até o global.

Dessa forma defende-se a teoria com base no fato de que, assim como as vítimas ou agente passivos são difusas – não identificáveis com precisão –, o é também o agente ativo quanto à extensão do dano que causa. Neste sentido tornar-se-ia quase impossível obter uma prestação jurisdicional favorável, pois seria muito difícil provar o quanto é ou não culpado. Como se depreende, se o agente poluidor/degradador não fosse responsabilizado objetiva e integralmente, o meio ambiente ficaria à mercê de demandas demoradas e insolucionáveis.

Em consonância com o exposto, o eminente advogado Dr. Sérgio Ferraz, sustenta que:

> *Em termos ecológicos, não se pode pensar em outra colocação que não seja do risco integral. Não se pode pensar em outra malha que não seja a malha realmente apertada, que possa, na primeira jogada de rede, colher todo e qualquer possível responsável pelo prejuízo ambiental. É*

3 J. R. M. Leite, C. C. Dagostin e L. G. Schimidtz. Dano Ambiental e Compensação ecológica.

importante que, pelo simples fato de ter havido omissão, já seja possível enredar agente administrativo e particulares, todos aqueles que de alguma maneira possam ser imputados ao prejuízo provocado para a coletividade[4].

DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE POR AÇÃO OU OMISSÃO ESTATAL

Inicialmente cabia ao Estado manter a segurança e a paz dentro de um grupo social determinado. Atualmente, além dessas funções o Estado passou a exercer um papel ativo na promoção de políticas públicas com cunho social, visando a assegurar saúde, educação, cultura, garantir desenvolvimento sustentável, um meio ambiente equilibrado, qualidade de vida, todos com caráter eminentemente coletivo.

Entretanto, o Estado mesmo, supostamente o maior garantidor do meio ambiente e do bem-estar da população, também comete arbitrariedades, agredindo direitos individuais e coletivos que deveria proteger. O Estado é tido como um dos maiores poluidores, por decorrência de serviços e obras públicas sem controle, como bem explana o jurista Édis Milaré[5].

Abordaremos agora algumas situações em que o Estado, por ação ou omissão, causa degradação ambiental, e pela mesma deve ser responsabilizado.

Ao agredir o meio ambiente de forma comissiva ou omissiva, o Estado é levado a responder, inclusive solidariamente por danos causados por terceiros. Isto ocorre por caber ao Estado defender e preservar o meio ambiente, podendo futuramente exercer o direito de regresso contra o agente causador direto do prejuízo.

Conforme a legislação, toda atividade que possa causar danos ao meio ambiente está subordinada à Administração, sob a forma de fiscalização, vigilância ou controle. A responsabilização solidária fica evidenciada nos casos de poluição de rios e corpos d'água pelo lançamento de efluentes e esgotos urbanos e industriais, sem o devido tratamento; transporte, depósito e destinação inadequados dos resíduos sólidos etc.

Existe a responsabilização pela teoria da culpa anônima do serviço, por exemplo os danos causados por inundações por ausência, ou limpeza pública inadequada.

Além disso, licenças e autorizações concedidas pelo Poder Público podem causar danos ambientais, conduzindo à necessidade de responsabilizar o ente concessor. Um bom exemplo foi dado por Andreas Krell ao tratar sobre a concessão de autorização de funcionamento de uma fábrica, onde o funcionário do órgão ambiental do Estado age com perícia e prudência exigidas, estabelecendo padrões e limites de emissão segundo os conhecimentos atuais da ciência. Mesmo assim, as emanações da fábrica vêm causar danos a algumas plantações de frutas da região. O Estado é co-responsável pelo dano provocado pela atua-

4 Sérgio Ferraz. Responsabilidade Civil por Dano Ecológico, p. 49-50.

5 Edis Milaré, p. 338-339.

ção não culposa do agente; o ato administrativo é legal, mas leva a responsabilidade objetiva do Estado, pois houve um dano especial de determinados indivíduos Krell[6].

Na ação civil pública fica claramente demonstrado que mesmo que o agente tenha licença ou autorização administrativa, provado o fato gerador, o nexo causal e a lesão ao meio ambiente, o agente e o Estado serão responsabilizados solidariamente.

Vale lembrar que quando o Estado, mesmo considerando parâmetros e padrões, muitas vezes é levado a um maior desgaste do meio ambiente em função da forma como gere suas políticas. Por exemplo, quando ao criar um plano diretor da sua cidade os representantes o elaboram de forma irresponsável e esdrúxula, degradando mais que o necessário, não efetuam uma avaliação dos custos de oportunidades. Neste caso, se o Estado não considerou os custos de oportunidade, deverá reparar e indenizar os danos causados.

Conclusão

Por todo o exposto, percebe-se que o intuito final da responsabilidade civil além de olhar para trás, busca incentivar o agente poluidor a diminuir a ocorrência do dano ou ainda evitá-la. Pois além da simples reparação do dano já ocorrido, ela trabalha preocupada com a danosidade potencial. É sabido que prevenir é menos oneroso que reparar.

Lamentavelmente, na prática o instrumento está sendo orientado mais para o efeito que para a origem, pois verifica-se que tem sido usado como mero instrumento de reparação do dano já ocorrido. Vale salientar que nestas condições tem-se duas situações de enorme entrave: a dificuldade de restaurar o ambiente ao *status quo* inicial, e a avaliação e fixação do montante indenizatório ideal.

Apesar do instrumento da responsabilidade civil não ter atingido seus objetivos de forma eficaz, percebe-se que modificou sensivelmente o comportamento dos agentes degradantes, entre eles o do Estado. Este tem tido maior cautela ao tomar decisões relacionadas ao meio ambiente, procurando elaborar suas políticas públicas com mais responsabilidade e eficiência socioeconômica-ambiental.

A forma mais eficiente de combater a danosidade ambiental apoia-se no fato dos indivíduos e entes públicos evitarem destruir e permitir a destruição do meio ambiente, procurando desenvolver políticas públicas e privadas que busquem a preservação, conservação do meio ambiente e bem-estar dos indivíduos.

O instituto da responsabilidade civil por danos ambientais, se usado de forma articulada, coerente e sistemática com outros instrumentos de comando e controle, persuasão e instrumentos econômicos, torna-se um verdadeiro instrumento garantidor do resultado almejado, que é a redução da degradação ambiental.

6 Andreas Joachim Krell. Concretização do Dano Ambiental: algumas objeções à teoria do risco integral, p. 29.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Luiz Carlos Barnabé. Introdução ao Direito Econômico: conceitos de economia. Cuiabá: EdUNIC, 2002.

BENJAMIN, Antonio Herman V. Responsabilidade Civil Pelo Dano Ambiental. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 9, p. 552, jan./mar., 1998.

BRASIL. Constituição Federal (1988). 8. ed. Organização de texto e índice por Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1993.

FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade Civil por Dano Ecológico. Revista de Público. n. 41. p. 49-50, ano 10, jan./jun., 1979.

FREITAS, Vladimir Passos de.; FREITAS Gilberto Passos de. Crimes Contra a Natureza – De acordo com a Lei 9.605/98. 7. ed. atual., rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Responsabilidade Civil do Estado por Danos ambientais – (Brasil-Portugal). São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

KRELL, Andreas Joachim. *Concretização* do Dano Ambiental: algumas objeções à teoria do risco integral. Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito, n. 8, p. 29, Recife, 1997.

LEITE, J. R. M; DAGOSTIN, C. C.; SCHIMIDTZ L. G. Dano Ambiental e Compensação ecológica. Anais do 6º Congresso Internacional de Direito ambiental, de 3 a 6 de junho de 2002: 10 anos da ECO-92: O Direito e o Desenvolvimento. São Paulo: IMESP, 2002.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MUELLER, Charles. Análise Econômica para Gestão Ambiental. Brasília: UnB, 2002. (Apostila)

MUKAI, Toshio. Direito Ambiental Sistematizado. 4. ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA , José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.