

Responsabilidade Civil do Estado pelos danos ocasionados em tragédias ambientais diante de omissão na fiscalização

Civil Responsibility of the State for damage occasioned in environmental tragedies before the omission in supervision

Filipe Marques Araújo

Discente do curso de Direito (UNIPAM)

E-mail: filipemaraujo@outlook.com

Virgínia Lara Bernardes Braz

Professora orientadora (UNIPAM)

E-mail: virginiabraz@unipam.edu.br

Resumo: O presente estudo tem por escopo analisar a Responsabilidade Civil do Estado, sob a ótica das tragédias ambientais que assolam a sociedade, e estabelecer sua relação com a omissão na fiscalização por parte do Poder Público. É comum, muitas vezes, esse instituto ser aplicado somente aos particulares, corroborando a contínua inação do Estado, o qual possui o dever de prezar pela fiscalização e prevenção de um possível dano ecológico. Nesse sentido, tem-se a omissão fiscal como principal fator de cooperação para as calamidades ambientais. A aplicação e eficácia dessa responsabilização é o que se tenta garantir, visto alertar que os possíveis danos são irreparáveis do ponto de vista biológico, verificando se há limites quanto a sua aplicação, a fim de punir todos os envolvidos, mesmo que de forma indireta.

Palavras-chaves: Responsabilidade Civil. Meio ambiente. Poder público. Risco administrativo.

Abstract: The present study aims to analyze the State's Civil Liability from the perspective of the environmental tragedies that plague society and establish its relationship with the omission in the inspection by the Public Power. It is often common for this institute to be applied only to individuals, corroborating the continued inaction of the State, which has to appreciate the inspection and prevention of possible ecological damage. In this sense, the fiscal omission is the main factor of cooperation for environmental disasters. The application and effectiveness of this accountability are what one attempts to guarantee since it warns that the possible damage is irreparable from a biological point of view, checking if there are limits as to its application, as to punish everyone involved, even if indirectly.

Keywords: Civil Responsibility. Environment. Public power. Administrative risk.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A responsabilidade civil é um dos institutos jurídicos de grande importância no ordenamento jurídico e consiste na obrigação legal imposta àquele que causou danos a terceiros, por ação ou omissão, de reparar os referidos danos. A reparação pode se concretizar com a volta da situação ao estado anterior ou, caso não haja possibilidade, com indenização correspondente ao dano sofrido, que pode ser material ou moral.

A questão da responsabilidade civil atinge todos os setores da vida social. O tema proposto para esta pesquisa é a discussão da responsabilidade civil do Estado acerca dos danos ocasionados em tragédias ambientais diante de sua omissão em proceder a fiscalizações mais efetivas, principalmente no que se refere à fiscalização com vista a preservar o meio ambiente, que é considerado um direito fundamental de todos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no seu artigo 225, garante a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A responsabilidade de promoção de políticas públicas para assegurar a proteção do meio ambiente, bem como a fiscalização das ações que o atingem, é do Poder Público. As tragédias ambientais causadoras de prejuízos inestimáveis para a sociedade, dizimadoras de comunidades e com prejuízos irreparáveis para o meio ambiente, estão cada vez mais frequentes no território brasileiro, e as perícias realizadas para apuração dos fatos dão notícia da ineficiência ou, até da inexistência, de fiscalização dos empreendimentos por parte do Estado.

Nessa conjuntura, fala-se muito em reparação dos prejuízos pelas empresas causadoras do dano ambiental e pouco se fala na responsabilidade do Estado pela ineficiência ou omissão na fiscalização. Depara-se com leis que consideram tais tragédias como provenientes de causas naturais e com uma análise que passa pela busca de responsáveis, sendo que, quase sempre, recaem nos profissionais da engenharia, aos quais são imputadas responsabilidades penais, vez ou outra, nos administradores da empresa que acabam respondendo apenas na esfera cível por indenizações e pouco ou quase não se cogita acerca da responsabilidade do Estado.

Diante da perplexidade que essa situação causa, o presente trabalho tem por escopo estudar a responsabilidade civil com vistas a verificar se o Estado pode ser responsabilizado pelos danos causados pelas tragédias ambientais em virtude da sua omissão pela não fiscalização adequada.

A pesquisa passará pelo estudo da evolução histórica da responsabilidade civil, pela análise das tendências atuais sobre esta, pela interpretação das normas que regulam a responsabilidade civil do Estado na fiscalização das atividades desenvolvidas com manuseio do meio ambiente, bem como das normas que asseguram ao cidadão um meio ambiente equilibrado e sadio, principalmente sob a perspectiva de um desenvolvimento sustentável.

O estudo se faz importante na medida em que as tragédias têm deixado sequelas irreparáveis do ponto de vista humano, sendo necessária uma eficaz responsabilização de todos os envolvidos na situação danosa, inclusive a do Poder Público, o qual, em razão da omissão nas fiscalizações, proporciona atitudes irresponsáveis por parte das empresas, que somente se privilegiam do lucro em

detrimento do respeito aos direitos fundamentais do cidadão, principalmente do meio ambiente saudável e equilibrado.

Para discorrer sobre a problemática, serão realizadas pesquisas bibliográficas no cerne da legislação, da jurisprudência e das doutrinas. Será utilizado o procedimento metodológico dedutivo.

2 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil do Estado teve sua construção ao longo do tempo, por meio de vários posicionamentos a respeito de quem seria o responsável pelos possíveis danos causados a terceiros. O direito francês foi a base para o que atualmente é debatido no Direito sobre responsabilidade. A questão sobre como o Estado iria dispor sobre este instituto foi um dos desafios para averiguar até que ponto é viável analisar a sua culpa e torná-la responsável pelos possíveis danos causados a terceiros.

A Teoria Civilista adotou a ideia de que a responsabilidade civil do Estado seria fundada somente em seus funcionários, ora caracterizados como representantes do Estado. Porém, logo foi entendido que o Estado é dotado de órgãos, os quais são comandados e possuem atuação por meio de agentes públicos, que possuem a imputação direta dos atos ao Estado. Um depende do outro para que seja exteriorizada a sua função (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 254).

O autor Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 867) compreende que essa relação orgânica é o que posiciona a manifestação do Estado, independentemente de como esta seja exercida. Assim, a Teoria Civilista ficou ultrapassada, abrindo caminhos para novas interpretações. Com isso, passou-se a falar sobre a “faute du service”¹. A partir de então, a responsabilidade se compunha em uma característica mais palpável, já que tinha que ser verificado somente a falha ou o mau funcionamento do serviço público.

Nas palavras de Celso de Mello (2009, p. 993), “a ausência do serviço devido ao seu defeituoso funcionamento, inclusive por demora, basta para configurar a responsabilidade do Estado pelos danos daí decorrentes em agravo dos administrados.” Contudo, a responsabilidade pela “falta do serviço” é uma modalidade subjetiva, visto que, caso o Poder Público conseguisse comprovar que agiu com diligência, perícia e prudência, seria isento da possibilidade de ter o dever de indenizar.

É notável que, até então, o Estado tratava a omissão a menos rigor, buscando caminhos que dificultassem a consolidação da responsabilidade. Os danos ocasionados por tragédias ambientais em razão da omissão na fiscalização são um ótimo indicativo de que há “faute du service”, já que o Estado, devendo fiscalizar e atuar, de acordo com certos padrões, deixa de fazer ou faz de forma insuficiente para deter tragédias

¹ “Faute du service” – Expressão denominada entre os franceses. Compreende a ideia da culpa do serviço ou “falta do serviço” quando este não funciona, devendo funcionar, funciona mal ou funciona atrasado [...]. O significado da palavra “faute” em Francês é o de culpa. Todavia, no Brasil, como de resto em alguns outros países, foi inadequadamente traduzida como “falta” (ausência). (MELLO, 2009, p. 992 e 994).

ambientais geradoras de danos, o que acarretaria, conseqüentemente, a sua responsabilidade.

Com o advento da Constituição da República de 1988, ficaram superadas todas as teorias que dizem respeito à Responsabilidade Civil do Estado no viés subjetivo. Assim, quanto a essa responsabilização, basta que sejam identificados o dano e o nexo causal, não sendo questionado se há culpa do funcionário causador do dano ou sobre falta de prestações de serviços da Administração, qual seja, aquelas amparadas pelo ordenamento jurídico.

Desse modo, em regra, está previsto no artigo 37, §6º, da Constituição da República de 1988, que a responsabilidade civil do Estado é de natureza objetiva. Nesse contexto, aspectos se tornam relevantes para debater como a omissão do Estado contribui para apuração e conclusão quanto à sua responsabilidade pelos danos ambientais causados e, dessa forma, aprofundar a hermenêutica desta discussão.

2.1 TEORIAS ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Na doutrina, há teorias que estabelecem características para a responsabilidade civil. Em todo momento, surgem especulações a respeito da responsabilidade civil do Estado ser objetiva ou subjetiva, visando atender com o máximo de prioridade o amparo às vítimas.

A atual Constituição da República, no artigo 37, §6º, demonstra que a responsabilidade civil do Estado é objetiva. Ele é responsável pelos atos ou omissões de seus agentes, em qualquer nível hierárquico, independentemente de terem agido ou não dentro de suas competências, ainda que, no momento do dano, estejam fora do horário de expediente. (BRASIL, 1988). No tocante à ideia da jurisprudência dominante, esta acata a ideia de a responsabilidade civil do Estado ser objetiva. Porém, como aponta Yussef Said Cahali (2007, p. 32):

Se há consenso quanto a entender que o direito brasileiro, através da repetitiva regra constitucional, adotou a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, manifesta-se, contudo, profunda discórdia quanto à extensão do conceito de responsabilidade objetiva, exatamente em função da teoria que deve lhe servir de fundamento.

Nesse viés, há comum acordo que é necessário debater sobre as teorias que assolam essa dicotomia em relação à responsabilidade para buscar entender até onde o Estado tem obrigação de indenização e, se em nenhum momento, há divergências nessa problemática.

As teorias do risco integral, da culpa administrativa e a do risco administrativo são as mais estudadas no cerne da doutrina. Cada uma possui suas peculiaridades e fomentam a discussão. Como já foi dito, não basta somente que seja averiguado se a responsabilidade será objetiva ou subjetiva, mas que haja um fundamento, capaz de delimitar o campo de análise e proceder a uma melhor interpretação.

A teoria do risco integral diz respeito à posição inerte da Administração, já que, mesmo a vítima sendo a culpada pelo dano, ainda subsiste a responsabilidade para o Estado. Essa teoria, na prática, é abandonada. Nesse campo de experiência, não é possível haver exclusão da responsabilidade (MEIRELLES, 2016, p. 782).

Já a teoria da culpa administrativa se posiciona sob a análise se houve falta do serviço. Essa expressão se relaciona ao funcionamento ineficaz ou falho do serviço público. Dessa forma, não busca aferir a questão da culpabilidade, mas se houve a prestação de serviços públicos da forma adequada (MEIRELLES, 2016, p. 781).

Por fim, há a teoria do risco administrativo. Nesta, é exigido somente o fato do serviço, ou seja, que seja comprovado o nexo de causalidade e o dano. No entanto, essa comprovação precisa estar relacionada juntamente com a ação ou a omissão do Poder Público. Quando é disponibilizado algum serviço à comunidade, é de comum acordo que seja assumido o risco que aquele serviço oferece (CAHALI, 2007, p. 38). Nesse sentido, é necessário que a Administração providencie as precauções devidas, a fim de evitar possíveis danos. Apesar da desnecessidade de comprovação de culpa, essa teoria admite que o Estado demonstre que a vítima teve culpa para atenuar ou até excluir a indenização.

A teoria mais debatida pelos autores é a de risco administrativo. É compreendido que esta melhor atende às normas imperativas que definem que a responsabilidade civil extracontratual possui natureza objetiva. Mas, com efeito, adverte Cahali, (2007, p. 44):

Qualquer que seja o fundamento invocado para embasar a responsabilidade objetiva do Estado, coloca-se como pressuposto primário da determinação daquela responsabilidade a existência de um nexo de causalidade entre a atuação ou omissão do ente público, ou de seus agentes, e o prejuízo reclamado pelo particular. Trata-se de questão de fato, a ser investigada em cada caso concreto, de modo que, demonstrando o referido nexo, surge a obrigação de indenizar, sendo indevida esta e se ausente a sua demonstração.

Assim, posteriormente, será averiguada a posição jurisprudencial e, também, o debate pela melhor teoria que o fundamente, sendo que o instituto de responsabilidade civil do Estado se relaciona também à conduta estatal. Geralmente, esta é representada pelos seus agentes públicos. Nesse sentido, é possível que o Estado atue de forma comissiva, na qual o agente é causador imediato do dano, ou de uma conduta omissiva, em que o Estado não provoca diretamente o dano, mas tinha o dever de evitá-lo.

Dessa forma, o presente trabalho aprofundará o debate sobre a conduta omissiva e apresentará aspectos relevantes para a discussão.

3 RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL POR OMISSÃO

Há alguns autores que defendem a responsabilidade civil do Estado por omissão no viés subjetivo; um deles é Celso Antônio Bandeira de Mello. Ele explica que,

se os agentes não forem os causadores diretos do dano, sendo apenas omissos a ele, e se verificar o dano a terceiros, a causa lesiva é outra e, logicamente, não decorre do comportamento dos agentes públicos. À vista disso, é necessário analisar a culpabilidade dos agentes para poder responsabilizá-los. (MELLO, 2009, p. 1003). Contudo, Celso de Mello se atenta à ideia de que é válido analisar se houve ou não descumprimento da obrigação legal. Desse modo, assim se expressa:

Só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo. Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito (MELLO, 2009, p. 1003).

Defende o autor que não é necessário existir somente a ausência de serviço (omissão estatal) para imputar o Estado – o que acarreta a responsabilidade subjetiva –, mas que haja um descumprimento legal para que a responsabilidade se configure. Nesse sentido, é necessária uma posição de ilicitude, pela qual o agente não se posicionou em evitar o dano e, assim, já se tornou responsável por isso. Com efeito, a omissão vai somente condicionar a ocorrência do dano, mas não a sua causa.

Ademais, Celso Antônio Bandeira de Mello diferencia causa de condição. Em suas palavras, “causa é o fator que positivamente gera um resultado. Condição é o evento que não ocorreu, mas que, se houvera ocorrido, teria impedido o resultado” (MELLO, 2009, p. 1004). Dessa maneira, o Estado condiciona os danos, justamente por se omitir, quando na verdade deveria promover ações, as quais, na maioria dos casos, devem ser legisladas pelo Direito Brasileiro.

Nesse viés, a responsabilidade subjetiva se configura, tendo uma imagem de que o Estado nem sempre é o culpado por eventuais danos. De fato, há controvérsias, pois, quando o dano ocorre, existem algumas razões que confrontam essa ideia de existir culpa ou não. As excludentes de responsabilidade, como a força maior, a culpa exclusiva da vítima e a culpa de terceiros, são bastante debatidas em questões como essa e podem ser fatores relevantes para o processo. Dessa forma, é importante analisar o caso concreto e permitir visualizar uma abrangência maior do que foi a causa do dano. No entanto, é impossível não imaginar que o Estado não seja condicionado a ter responsabilidade frente a eventos danosos, os quais, por exemplo, afetem o meio ambiente ou afetem a segurança da coletividade.

Em outro campo de experiência, alguns autores defendem a responsabilidade civil extracontratual como objetiva. Nesse quadro, a culpa é independente, supérflua. O que se torna importante configurar é somente o nexos causal e o dano. Hely Lopes Meirelles defende a tese de que a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é objetiva. O autor segue o exame do artigo 37, §6º, da Constituição da República de 1988. Essa autora afirma:

Nessa substituição da responsabilidade individual do servidor pela responsabilidade genérica do Poder Público, cobrindo o risco da sua

ação ou omissão, é que se assenta a teoria da responsabilidade objetiva da Administração, vale dizer, da responsabilidade sem culpa, pela só ocorrência da falta anônima do serviço, por esta falta está, precisamente, na área dos riscos assumidos pela Administração para a consecução de seus fins (MEIRELLES, 2016, p. 786).

Esse perfil de responsabilidade encontra-se relacionado com a teoria da culpa administrativa, a qual analisa se houve “falta de serviço” por parte da Administração. Ela exige uma comprovação entre onexo de causalidade e o dano, sob o viés da omissão do serviço. Só assim será possível exigir do Estado a obrigação de indenizar. Dessa forma, muitas vezes, as vítimas negligenciam essa busca por comprovação, ficando somente com o prejuízo.

No cerne da doutrina, há vários debates acerca da caracterização da omissão. Mais comum do que se imagina, esta deve ser devidamente delimitada, a fim de evitar possíveis prejuízos à Fazenda Pública. Portanto, vários autores se debruçam sobre debates visando a uma definição que melhor atenda o caso concreto, quando se trata do respeito da omissão frente à responsabilidade civil do Estado.

3.1 A OMISSÃO GENÉRICA E A OMISSÃO ESPECÍFICA

Torna-se necessário olhar os aspectos referentes à omissão. Sérgio Cavalieri Filho aborda conceitos de “omissão específica” e “omissão genérica”. Sob sua ótica:

Haverá omissão específica quando o Estado estiver na condição de garante (ou 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 contrapartida, 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 (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 268).

Segundo o autor, existem variantes em relação à imputação da responsabilidade civil extracontratual. Para ele, é necessário observar se o Estado possui obrigação legal ou não que o impeça de se omitir e, nesse sentido, promover a atuação de seus agentes públicos, caracterizando a responsabilidade subjetiva. Agora, a partir do momento que há uma especificação para que os agentes atuem, caso não ocorra, a responsabilidade é objetiva.

No âmbito de responsabilidade civil extracontratual por omissão na fiscalização em tragédias ambientais, o artigo 170, VI, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), possui a seguinte redação: “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”

No tocante à descrição desse artigo, é válido entender que o Estado é obrigado a promover ações que impeçam danos ambientais que ameçam a flora e a fauna. Além disso, é indubitável crer que, caso o Estado não defenda o meio ambiente, deixando que aconteçam danos lesivos irreversíveis, é mais que provado que nasce a sua responsabilidade civil objetiva, justamente por omissão específica, já que está previsto o dever de agir para evitar possíveis danos.

Há também, em suma, o artigo 225, do mesmo diploma legal, com expressão máxima de proteção ao meio ambiente (BRASIL, 1988). No interior do *caput* do artigo, há a ideia de que a coletividade possui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de ter a responsabilidade de refletir sobre a situação das presentes e futuras gerações. Ainda, no parágrafo terceiro do artigo citado, há previsão de punições penais e administrativas, independentemente da obrigatoriedade de reparar os danos.

Além do disposto, há o conjunto de marcos regulatórios, decretos e portarias emitidas por órgãos ambientais, estabelecendo os parâmetros pelos quais se estrutura a responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente.

Os Tribunais vêm observando a questão de omissão genérica ou específica frente às questões de defesa ao meio ambiente. A propósito, decidiu a 22ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. RIO BANCA DA VELHA. ASSOREAMENTO E POLUIÇÃO. OMISSÕES ESPECÍFICAS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA DO CAUSADOR DIRETO E INDIRETO DO DANO. NEXO CAUSAL CONFIGURADO. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO CONSOANTE JURISPRUDÊNCIA DO STJ. ATRIBUIÇÕES CONJUNTAS QUE NÃO SÃO ÓBICES AO CUMPRIMENTO DOS DEVERES CONSTITUCIONAIS ATRIBUÍDOS AOS ENTES FEDERATIVOS E RESPECTIVAS PESSOAS JURÍDICAS INCUMBIDAS DE TAIS DEVERES DE FORMA DESCENTRALIZADA. INEXISTÊNCIA DE OMISSÕES CONTRADIÇÕES E OBSCURIDADES. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS. Competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na proteção do meio ambiente e no combate à degradação ambiental em qualquer de suas formas. Jurisprudência do STJ no sentido de que, na ação civil pública por dano causado ao meio ambiente, não se faz necessária a formação de litisconsórcio. Equiparação das condutas comissivas às omissivas, afigurando-se o nexo causal em desfavor de quem não faz. Omissões do Estado (*lato sensu*) do dever de preservar, fiscalizar e recuperar o meio ambiente que concorrem para o dano ambiental. Circunstâncias aptas a ensejar o nexo causal e legitimar a responsabilidade solidária dos entes públicos. Poluidor, ainda que indireto, que é obrigado a compensar e a reparar o dano. Reassentamento de moradores que não configura julgamento *extra petita*, uma vez que faz parte do dever de reparação integral do dano ambiental, sendo dele indissociável e que não obriga a formação de litisconsórcio necessário. Irresignação dos demandados que não desafia a oposição de embargos de declaração,

mas recurso próprio com efeito modificativo. Conhecimento e desprovemento dos recursos. (TJ-RJ - APL: 03856813220158190001 RIO DE JANEIRO CAPITAL 5 VARA FAZ PUBLICA, Relator: Des(a). ROGÉRIO DE OLIVEIRA SOUZA, Data de Julgamento: 04/12/2018, VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL).

Na ementa supracitada, é destacada a responsabilidade solidária dos entes públicos, já que demonstra que é dever do Estado a preservação, a fiscalização e a recuperação do meio ambiente, devendo ser impedida a poluição. Nesse sentido, tragédias ambientais também podem ser interpretadas da mesma forma, visto que é possível perceber a prerrogativa de preservação e fiscalização.

Com isso a responsabilidade civil do Estado em casos em que há dano direto ao meio ambiente, às vezes é ocultada, visto manter o foco somente nos agentes particulares. No entanto, entender o contexto das tragédias ambientais e a relação com a omissão na fiscalização faz-se de suma importância, de forma a delinear melhor como serão os trâmites para aferir a obrigação de reparação dos danos.

3.2 O CONTEXTO DAS TRAGÉDIAS AMBIENTAIS QUE DECORREM DA OMISSÃO NA FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO ESTADO

Para um melhor entendimento da problemática, o estudo deve considerar o debate sobre como se dão as tragédias ambientais que decorrem da omissão na fiscalização por parte do Estado. A doutrina apresenta vários casos que melhor elucidam o tema. As catástrofes ambientais, foco deste trabalho, possuem um forte impacto na sociedade e no meio, tornando ainda mais questionável se é possível evitá-las por meio de uma fiscalização mais adequada e efetiva.

Atualmente, alguns casos chamam atenção pela incompatibilidade de aferições de responsabilidade do Estado. Mais precisamente o rompimento da barragem em Mariana (MG), acontecido em 05 de novembro de 2015 e o rompimento da barragem em Brumadinho, datado de 25 de janeiro de 2019. É necessário entender qual a importância dos órgãos fiscalizadores e a presunção de que há um serviço sendo feito, pois tragédias assim trazem prejuízos irreversíveis e dizem meios que até então eram considerados desenvolvidos.

Por ser um direito difuso, a tutela do meio ambiente é de responsabilidade de toda a coletividade. Contudo, essa responsabilidade, geralmente, não recai sobre todos, principalmente sobre aqueles que possuem o dever de evitar. Os empreendedores, consumidos pelo desejo de lucrar, não veem limites quanto à degradação do meio ambiente. Visto isso, busca-se o equilíbrio por meio do trabalho das agências fiscalizadoras, que representam o Estado no uso de suas atribuições e de seu dever de polícia. No entanto, há vários impasses que dificultam o processo.

Nas palavras de Maria Galleno de Souza Oliveira:

Os desastres socioambientais de grandes proporções (e mesmo aqueles ditos pequenos ou médios), seja causado pelo Estado, seja por empresas

privadas, continuam se repetindo, onde as responsabilidades continuam em uma zona nebulosa, e os afetados são rapidamente esquecidos. É apenas mais um “acaso” [...], ou “infortúnio” [...], ou incidente da “natureza”. [...]. Esses desastres são tragédias previamente anunciadas, pois carregam, inerentemente, no seu arcabouço, a incerteza e o risco, o que inevitavelmente leva à necessidade de reafirmar o princípio da precaução e da prevenção, previstos na Convenção da Diversidade Biológica, na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (as quais o Brasil assinou, ratificou e promulgou) e no art.225, CF/88 (OLIVEIRA, 2015, *online*).

Nesse sentido, essas tragédias ambientais possuem, em sua essência, algo que é possível mensurar e evitar, mas os órgãos fiscalizadores, representantes ativos do Estado, insistem passar por cima e coadunam omissivamente com as falhas, ou melhor, negligenciam, devendo a responsabilidade ser aferida e colocada sobre eles, da mesma forma.

Esse quadro de catástrofes ambientais está cada vez mais recorrente na atualidade, mesmo com a legislação pátria abrangendo várias normas imperativas acerca da problemática. Com efeito, o dano ecológico é também uma consequência da passividade demonstrada pelos órgãos públicos e está crescente o seu debate dentro do ordenamento jurídico.

3.3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANO ECOLÓGICO

Em 1981, foi promulgada a Lei n. 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e trouxe um posicionamento legal acerca da responsabilidade civil por dano ambiental. O artigo 14, §1º, da Lei supracitada, indica que independentemente de culpa, o poluidor fica obrigado a reparar e a indenizar os danos que causar ao meio ambiente e a terceiros (BRASIL, 1981). Mas, apesar do dispositivo legal afirmar que a responsabilidade é objetiva, é necessário salientar que o dano ambiental tem por base o risco criado.

Traz suporte à ideia do dano ambiental a teoria do risco administrativo, já mencionada anteriormente, a qual melhor elucida o perigo que é criado através do fato do serviço. Nesse sentido, esclarece Meirelles (2016, p. 781):

[...] baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública.

Sobre o exposto, infere-se que a assunção de que há um risco já é o bastante para que a responsabilidade civil se configure. Como esta é prevista no viés objetivo, são invocados os princípios gerais da doutrina de responsabilidade civil extracontratual.

O dano ambiental merece grande atenção por parte da coletividade, visto que, uma vez ocorrido, é muito difícil reparar todos os seus prejuízos. Quando há omissão na fiscalização, fica claro que o órgão competente também é causador do dano. O renomado autor Carlos Roberto Gonçalves (2019, p. 94) argumenta:

No caso de dano ambiental, tem sido considerada decorrência lógica da adoção do sistema de responsabilidade objetiva pela legislação brasileira. Em regra, quem tem o dever de indenizar é o causador do dano ambiental. Havendo mais de um causador, todos são solidariamente responsáveis pela indenização, conforme preceitua o art. 942, *caput*, do Código Civil.

Assim, além de ser responsável o causador efetivo do dano, são solidariamente responsáveis, também, os causadores de forma indireta. A partir do momento em que o Estado estabelece órgãos fiscalizadores com devida competência, fica o encargo de se buscar a sua relação com o dano ecológico.

Nota-se, mediante o exposto, que o Estado tem função primordial na possibilidade de evitar danos ambientais. É claro que existem os imprevistos, ou seja, situações que fogem do controle humano, caracterizadas por caso fortuito ou força maior, mas, em que pese danos que assolam o meio ambiente, o máximo deve ser feito para que não ocorra esse tipo de infortúnio.

As políticas públicas se mostram ineficientes e, quando há um dano ambiental, na maioria das vezes, a negligência é evidente, restando somente a responsabilização dos particulares, sem levar em conta a conduta estatal frente a tal circunstância.

4 A RELAÇÃO ENTRE AS TRAGÉDIAS AMBIENTAIS DIANTE DE OMISSÃO NA FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO ESTADO

A partir da análise hermenêutica acerca da Responsabilidade Civil do Estado, tem-se como questionamento como será feita a sua verificação. Não obstante, a característica principal da discussão é buscar a análise desse instrumento, partindo do princípio da precaução e prevenção. Nesse sentido, o contexto entre as tragédias ambientais e a omissão do Poder Público guarda estrita relação com o poder de polícia, já que este é indispensável para evitar possíveis danos lesivos.

Para a necessária efetivação do trabalho dos agentes públicos, são criadas normas reguladoras que dispõem sobre o funcionamento da fiscalização e policiamento. No entanto, muitas vezes, não são adotadas medidas fortes e preventivas. Segundo Guiomar Borges (2007, p. 94-95),

é oportuno demonstrar que o Estado – compreendido nas diferentes esferas enquanto ente condutor das políticas que levam à preservação

dos recursos ambientais tem o dever de adotar ações que efetivamente assegurem a incolumidade ambiental. Para isso, dispõe de instrumentos de ordem legal que lhe permitem assegurar, inclusive por meios repressivos, condutas daqueles administrados, pessoa física ou jurídica, que se põem a ameaçar ou mesmo degradar os recursos ambientais. Esse é seu dever, do qual resulta responsabilidade.

Considerando a relação apresentada, qual seja, dever-responsabilidade, é notável que a averiguação após um evento lesivo guarde o debate sobre a desnecessidade de apreciação de culpabilidade. Nesse viés, a responsabilidade civil extracontratual não pode ser admitida de forma subjetiva, o que acarretaria uma forte dificuldade de verificação. A sua importância, por mais abrangente que seja, é fator crucial para a consecução da ordem constitucional do meio ambiente.

Levando-se em consideração a teoria do Risco Administrativo, a relação entre a omissão fiscal e as tragédias ambientais coaduna com a busca pela identificação do nexos causal e o dano. Muitas vezes, o primeiro aspecto é mascarado e torna-se difícil o seu reconhecimento, deixando o elo entre os dois fatores de difícil compreensão.

Tem-se, dessa forma, que a Administração Pública pode ser responsabilizada pela sua omissão no dever de agir, a fim de evitar condutas lesivas que causem dano e desequilibrem o meio ambiente. Nesse sentido, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região dispôs o seguinte entendimento acerca da omissão estatal em relação ao ambiente:

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. OMISSÃO. SOLIDARIEDADE DO ENTE ESTATAL. EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. 1. A responsabilidade civil ambiental tem fundamento no art. 225, § 3º, da Constituição da República, e no art. 14, § 1º, da Lei n.º 6.938/1981, e reveste-se de nítido interesse público, consistente na conservação e recuperação dos bens ambientais degradados (princípios da precaução, prevenção e reparação). **Constatados a infração à norma ambiental e os prejuízos daí decorrentes, o poluidor – e todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para sua perpetração – está obrigado à sua reparação, mediante a recomposição do meio ambiente afetado, independentemente de culpa ou dolo (responsabilidade objetiva)** 2. **A omissão do Poder Público no cumprimento adequado do dever de fiscalização (art. 23, incisos VI e VII, da CRFB), quando for determinante para a concretização ou o agravamento do dano provocado pelo seu causador direto, também gera responsabilidade, porque, apesar de dotado de poder de polícia, não fez cessar os atos ilícitos, contribuindo para perpetração do dano ambiental** (que, no caso concreto, resta configurado pela simples manutenção de construção irregular em área de preservação permanente, impedindo sua regeneração, nos termos do artigo 3º, inciso IV, da Lei n.º 6.938/1981). **Essa responsabilidade é solidária, dado o caráter de indivisibilidade do dano ambiental, porém subsidiária na execução como forma de evitar que a própria coletividade sempre arque com os ônus dos danos provocados por particulares. Em outros termos, a execução poderá ser promovida contra o Estado, caso o degradador**

direto não cumpra a obrigação imposta na sentença, “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”. (TRF-4 – AC: 50008768420164047201 SC 5000876-84.2016.4.04.7201, Relator: VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, Data de Julgamento: 30/01/2019, QUARTA TURMA) (Grifo nosso).

Nessa perspectiva, o Poder Público concorre de forma solidária à reparação dos danos lesivos, juntamente com o degradador direto (geralmente, caracterizado por agentes particulares), mas a sua execução é subsidiária. É necessário esclarecer que a responsabilidade extracontratual deve ser delimitada de forma a evitar excessos, visto que é a própria sociedade que arca com essa irrestrita responsabilização.

Este também foi entendimento da 16ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, julgado em 16/02/2016:

ORDINÁRIA. INDENIZATÓRIA. MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS. DESMORONAMENTO DE TERRAS EM RAZÃO DAS FORTES CHUVAS OCORRIDAS EM JANEIRO DE 2011. EVENTO QUE CAUSOU A DESTRUIÇÃO DO IMÓVEL RESIDENCIAL DA AUTORA, CULMINANDO COM O FALECIMENTO DE SEU FILHO. PLEITO DE RECEBIMENTO DE VERBA COMPENSATÓRIA A TÍTULO DE DANOS MORAIS E PENSIONAMENTO VITALÍCIO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. IRRESIGNAÇÃO. FUNDAMENTO DA PRETENSÃO REPARATÓRIA QUE SE REFERE À AUSÊNCIA DE CONDUTA ESTATAL. PRECISAMENTE A UMA INAÇÃO DO PODER PÚBLICO QUE NÃO ATUOU DE MODO A EXECUTAR OBRAS DE CONTENÇÃO DE ENCOSTAS, DRENAGEM, LIMPEZA DOS TERRENOS E ESCOAMENTO DAS ÁGUAS PLUVIAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. IMPOSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DA TEORIA DO RISCO INTEGRAL, NA QUAL O PODER PÚBLICO SERIA RESPONSÁVEL PELA REPARAÇÃO DOS DANOS INDEPENDENTEMENTE DA AVERIGUAÇÃO DE DOLO OU CULPA. **ADOÇÃO DA TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO, SEGUNDO A QUAL DEVEM ESTAR PRESENTES O NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A AÇÃO E O DANO. HIPÓTESE QUE SE AMOLDA A CONDUTA NEGATIVA DO ENTE FEDERATIVO, CONSTITUINDO-SE EM OMISSÃO ESPECÍFICA, ISTO É, QUANDO DEVERIA E PODERIA ATUAR DE MODO A EVITAR A TRAGÉDIA A QUAL SE ABATEU SOBRE A POPULAÇÃO LOCAL, CEIFANDO VIDAS, COMO NO CASO EM COMENTO. TOLERÂNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUANTO À OCUPAÇÃO IRREGULAR DE ÁREAS DE RISCO, FATO NOTÓRIO E QUE ENSEJOU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO/POLÍTICO (COMISSÃO PARLAMENTAR**

DE INQUÉRITO), CONCLUINDO PELA APLICAÇÃO DE INVESTIMENTOS MÍNIMOS EM SISTEMAS DE DEFESA. CARACTERIZAÇÃO, JÁ POR TAL CIRCUNSTÂNCIA, PORTANTO, DA OMISSÃO ESPECÍFICA JUSTIFICADORA DO DEVER DE REPARAÇÃO. ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS À MANUTENÇÃO DA URBE E DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL QUE DEMANDA ANÁLISE PELO PODER PÚBLICO, O QUE NÃO OBSTA, CONTUDO, A ATUAÇÃO JUDICIAL A FIM DE GARANTIR AS CONDIÇÕES MÍNIMAS DE ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES DA POPULAÇÃO, DIANTE DO GRAVE QUADRO DE INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO. ACOLHIMENTO DA PRETENSÃO AUTORAL. IMPOSIÇÃO DE PENSIONAMENTO E RECONHECIMENTO DOS DANOS MORAIS SOFRIDOS, EM DECORRÊNCIA DA PERDA DE ENTE PRÓXIMO E DE SUA RESIDÊNCIA. TAXA JUDICIÁRIA DEVIDA, NOS TERMOS DA SÚMULA Nº 145, DO DESTE E. TJRJ, E ENUNCIADO Nº 42, DO FUNDO ESPECIAL. REFORMA DA SOLUÇÃO DE 1º GRAU. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (TJ-RJ - APL: 00210070620138190061 RIO DE JANEIRO TERESOPOLIS 1 VARA CÍVEL, Relator: MAURO DICKSTEIN, Data de Julgamento: 16/02/2016, DÉCIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 26/02/2016) (Grifo nosso).

O julgado acima demonstrou, de forma clara, que os tribunais vêm acatando a teoria do risco administrativo, diante da omissão específica.

É perquirido, então, que a responsabilidade do Estado diante de sua inação será objetiva de todo aquele que contribuir de forma direta ou indiretamente para o possível dano ambiental. Também se aplica, em tese, a teoria do risco administrativo, a qual melhor se amolda na problemática, já que se buscará o nexos causal entre a omissão e o dano. Associado a isso, entende-se que a omissão será específica, tendo por base a competência de instauração de políticas públicas dirigidas à manutenção de áreas para preservação ambiental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo desenvolvido buscou analisar, sob a ótica da responsabilidade civil, o liame existente entre as tragédias ambientais diante de omissão na fiscalização por parte do Estado, bem como a identificação da possibilidade de indenização pelo dano causado. Do estudo realizado, pôde-se esclarecer que o Poder Público é um garantidor dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição da República de 1988 e que existem comandos imperativos que definem o seu dever de polícia quanto ao direito em análise, qual seja, a manutenção e a preservação do meio ambiente equilibrado.

Ficou claro que a omissão estatal se faz diante de uma inação dos agentes públicos no cumprimento de suas funções. O autor Hely Lopes Meirelles argumenta acerca da necessidade de fundamento na Teoria do Risco Administrativo, já que é

indispensável identificar o nexo causal e o dano. O viés da responsabilidade objetiva constrói-se sob o prisma da indisponibilidade do direito ao meio ambiente, além de sua previsão expressa no Código Civil, na Constituição da República de 1988 e, também, na Lei 6.938/1981. Ademais, em relação ao dano ecológico, o Estado assume a condição de risco que é criada e impõe a responsabilização a toda a coletividade.

Consolidou-se, na jurisprudência pátria, a solidariedade no tocante à responsabilização civil do Estado diante de tragédias ambientais. Em um primeiro momento, busca-se identificar o agente direto causador do dano, ficando responsável pela reparação das possíveis lesões. Por conseguinte, caso este se omita de cumprir a obrigação imposta, é transferida aos demais de forma subsidiária. Com base nisso, quando se fala de omissão na fiscalização, é notável que o Poder Público se configure como agente direto causador do dano, já que, omitindo-se do seu dever de polícia e fiscalização da ação promovida pelos particulares, a consequência mais provável é o evento lesivo.

O autor Sérgio Cavalieri Filho aduz que, ao considerar a omissão do Estado, é importante que seja identificada a falta do dever de agir que impeça a situação propícia de ocorrência do evento, caracterizada em razão de uma omissão específica.

Conclui-se, portanto, que esculpida essa situação, é possível a responsabilização civil objetiva do Estado em catástrofes ambientais diante de sua omissão nas fiscalizações. Por fim, no que tange às tragédias ambientais, lamentavelmente estas são irreparáveis e, por esse motivo, é importante evitar o seu acontecimento. A liberdade econômica dos particulares é primordial e legítima, mas não a ponto de colocar em risco o meio ambiente. Também, sem a manutenção da urbe e seus lugares de risco, ações imprevistas do clima podem acarretar prejuízos imensuráveis. Em virtude disso, além da análise jurídica, buscou-se com este trabalho a conscientização da figura do Estado nessa problemática, a qual é primordial para o controle e, conseqüentemente, para a prevenção como forma de evitar danos catastróficos caros à sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 de out. 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 de setembro de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (22ª Câmara Cível). **Apelação n. 0385681-32.2015.8.19.0001**. Apelante: Município do Rio de Janeiro e outros. Apelado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e outros. Relator: Rogério de Oliveira Souza. Rio de Janeiro: 4 setembro 2018. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/657327760/apelacao-apl-3856813220158190001-rio-de-janeiro-capital-5-vara-faz-publica?ref=juris-tabs>.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (16ª Câmara Cível). **Apelação n. 0021007-06.2013.8.19.0061**. Apelante: Luciana Maciel Honorato. Apelado: Município de Teresópolis. Relator: Mauro Dickstein. Rio de Janeiro: 26 fevereiro 2016. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/352098887/apelacao-apl-210070620138190061-rio-de-janeiro-teresopolis-1-vara-civel?ref=serp>.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Civil n. 5000876-84.2016.4.04.7201 SC 5000876-84.2016.4.04.7201**. Relatora: Vivian Josete Pantaleão Caminha. Julgado em 30 janeiro 2019. Disponível em: <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/671194933/apelacao-civel-ac-50008768420164047201-sc-5000876-8420164047201?ref=serp>.

BORGES, Guiomar Theodoro. Responsabilidade do Estado por dano ambiental. **Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais**, Cuiabá, 2007.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda., 2007.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE PATOS DE MINAS. Pró-reitoria de Ensino Pesquisa e Extensão **Manual para Normalização de Trabalhos Acadêmicos**. Centro Universitário de Patos de Minas. Pró-reitoria de Ensino, Pesquisa e Extensão. 5. ed. rev. ampl. Patos de Minas: UNIPAM, 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **O direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

OLIVEIRA, Maria Galleno de Souza. A quem compete a responsabilidade pelo desastre do Distrito de Bento Rodrigues-MG? **Ecodebate**. 2015. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2015/12/03/a-quem-compete-a-responsabilidade-pelo-desastre-do-distrito-de-bento-rodrigues-mg-artigo-de-maria-galleno-de-souza-oliveira/>.