

DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO EM FACE DO DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE EM VIRTUDE DE CONDUTA OMISSIVA

DALVANEY ARAÚJO
Advogada

1. Acórdão

Trata-se de comentário à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial n. 604.725 –PR (2003/0195400-5), Segunda Turma, relator Ministro Castro Meira, DJ 21/06/2005, em que o recorrente é o Estado de Paraná e o recorrido, o Ministério Público Federal, de cuja ementa se extrai:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ENTE ESTATAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. RESPONSÁVEL DIRETO E INDIRETO. SOLIDARIEDADE. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. ART. 267, IV DO CPC. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356 DO STF.

1. Ao compulsar os autos verifica-se que o Tribunal *a quo* não emitiu juízo de valor à luz do art. 267 IV do Código de Ritos, e o recorrente sequer aviou embargos de declaração com o fim de prequestioná-lo. Tal circunstância atrai a aplicação das Súmulas nº 282 e 356 do STF.

2. O art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, *caput*, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

3. O Estado recorrente tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação a obra que causou o dano ambiental.

4. O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente.
5. Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei nº 6.938/81), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva).
6. Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalta-se, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no pólo passivo na demanda, conforme realizado pelo Ministério Público (litisconsórcio facultativo).
7. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

A ação pública proposta pelo Ministério Público Federal versa sobre a responsabilidade objetiva, de forma solidária, do ente estatal que causou dano ao meio ambiente. A ação foi proposta em face da União Federal, Estado do Paraná, Município de Foz do Iguaçu e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Renováveis (Ibama).

O escopo dessa ação foi a cessação de possíveis danos provenientes de uma construção pública na Avenida Beira Rio, que tangencia o Rio Paraná por uma extensão de 7.620 m, compreendidos entre a Ponte Internacional da Amizade e a Avenida das Morenitas no Município de Foz do Iguaçu. E também pelo fato do não cumprimento, por parte do dito Município, do Termo de Compromisso firmado com o Ibama, para proteção do meio ambiente na área de preservação permanente em que se projetou a construção dessa avenida e a restauração do bem natural ao *status quo ante*.

A alegação do Estado do Paraná, pautada em ilegitimidade passiva, baseou-se no seguinte: a) inexistência de nexo de causalidade entre a sua ação de repasse de verbas ao Município de Foz de Iguaçu e o dano causado ao meio ambiente; b) o dano decorreu da má aplicação da verba pela municipalidade; c) a obra tinha sido autorizada por meio de licença do Ibama que, só posteriormente, foi considerada irregular.

O Superior Tribunal de Justiça, em síntese, considerou a legitimidade do dito Estado-membro, atendendo aos parâmetros constitucionais estabelecidos acerca da competência comum entre os entes federados para a proteção do meio ambiente, bem como de sua defesa e reparação, em sendo necessária. No caso, reconheceu a responsabilidade objetiva por conduta omissiva do Estado do Paraná, solidariamente com a União e o Município de Foz de Iguaçu.

2. Relevância

O meio ambiente é o conjunto de condições e influências que cercam um ser vivo e dele são extraídos recursos indispensáveis à manutenção da espécie humana. Entretanto, para proporcionar a todos sadia qualidade de vida e acesso aos recursos naturais, faz-se necessária a manutenção do equilíbrio entre as interações químicas, físicas e biológicas.

Assim, a atividade exploratória de recursos naturais implica em diversos fatores, sendo um poder-dever do Estado a fiscalização do exercício dessa atividade de acordo com os parâmetros legais, de modo a evitar possíveis danos ao meio ambiente.

3. Justificativa

Considerando a especificidade do bem em análise (meio ambiente), pretende-se tecer comentários acerca da responsabilidade do Estado, fazendo uma contextualização histórica e abordagem de sua responsabilidade objetiva em virtude de conduta omissiva pautada na não fiscalização de atividades lesivas ao meio ambiente.

4. Contextualização histórica da responsabilidade do Estado

No início da formação do Estado, este não respondia por nenhum ato ilícito que causasse dano a terceiros, porque vigorava o princípio da irresponsabilidade do Estado. Segundo Di Pietro (2007), tal regra foi adotada na época dos Estados absolutos e repousava fundamentalmente na idéia de soberania, uma vez que o Estado dispunha de autoridade incontestável perante o súdito, exercendo a tutela de direito, daí este não poder agir contra aquele.

Muito embora essa teoria da irresponsabilidade do Estado tenha sido rechaçada desde o início de sua implementação, ela somente foi superada após a Segunda Guerra Mundial, quando Estados Unidos e Inglaterra vieram a admitir a responsabilidade civil do Estado, o primeiro em 1946, através do *Federal Tort Claims Act*, e a segunda em 1947, pelo *Crown Proceeding Act*. (MELLO, 2006).

Houve uma evolução dessa teoria, ainda que paulatina. Assim, os atos considerados ilegais e injustos praticados pelos funcionários públicos começaram a dar margem à responsabilização destes, baseando-se na regra da culpa. Numa primeira fase, distinguiam-se, para fins de responsabilidade, os atos de império e os atos de gestão. Os primeiros pautam-se por atos praticados pela administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade, os quais são impostos de forma unilateral e coercitiva aos particulares sem autorização judicial, sendo regidos por direito especial. Já os segundos seriam os atos praticados pelo Estado em situação de igualdade com os particulares para a conservação e o desenvolvimento do patrimônio público, sendo regidos pelo direito comum (DI PIETRO, 2007).

Desse modo, a pessoa do Rei era distinta da pessoa do Estado, de forma que se passou a admitir a responsabilidade civil quando decorrente dos atos de gestão e a afastá-la nos atos de império. Tal distinção foi abandonada, passando-se a aceitar a responsabilidade do Estado, desde que demonstrada a culpa. Surgia, assim, a teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva.

A teoria da responsabilidade subjetiva, consoante Mello (2006, p. 614), “[...] é a obrigação de indenizar que incube a alguém em razão de um procedimento contrário ao Direito – culposo ou doloso – consistente em causar um dano a outrem ou deixar de impedi-lo quando obrigado a isto”.

Posteriormente, vieram as teorias publicistas: teoria da culpa do serviço ou da culpa administrativa e teoria do risco. A teoria da culpa do serviço procurava desvincular a responsabilidade do Estado da idéia de culpa do funcionário (se demonstrada culpa, o próprio funcionário respondia). Surgiu a chamada culpa do serviço público, que ocorre quando o serviço público não funcionou (omissão), foi prestado de forma tardia ou funcionou mal. Nestes casos, incide a responsabilidade do Estado e não do agente público. (DI PIETRO, 2007).

A teoria do risco serviu de fundamento para a responsabilidade objetiva do Estado, pois parte da idéia de que a atuação estatal envolve um risco de dano, que lhe é inerente (DI PIETRO, 2007). Para ser configurada a responsabilidade objetiva, é irrelevante que se demonstre dolo ou culpa, tendo o Estado o dever de indenizar a vítima, desde que seja comprovado o nexo de causalidade entre o dano sofrido pela vítima e o *ato do agente*.

Meireles *et al* (2006, p. 611) assevera que:

[...] aqui não se cogita da culpa da Administração ou de seus agentes, bastando que a vítima demonstre o fato danoso e injusto ocasionado por ação ou omissão do Poder Público. Tal teoria, como o nome está a indicar, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar danos a certos membros da comunidade, impondo-lhes um certo ônus não suportado pelos demais.

Em relação ao Brasil, tem-se que a tese da *irresponsabilidade* do Estado não chegou a ser adotada, visto que as Constituições de 1824 e 1891 já previam hipóteses em que o agente seria responsabilizado por suas práticas abusivas ou omissivas, sendo possível a solidariedade do Estado em relação a tais condutas, consoante leis ordinárias e jurisprudências da época.

A responsabilidade civil foi adotada expressamente no art. 15 do Código Civil de 1916. Por sua vez, a responsabilidade objetiva do Estado foi consolidada na Carta Magna de 1946, mais precisamente em seu art. 194, responsabilizando-se o Estado por danos causados a particulares no exercício da função pública, prevendo ainda a ação regressiva quando houvesse culpa do funcionário.

A Constituição Federal de 1988 consagrou como princípio básico do ordenamento jurídico, em matéria de responsabilidade, a responsabilidade objetiva do Estado e a responsabilidade civil do funcionário (art. 37, § 6º).

5. Responsabilidade objetiva

Segundo Mello (2006),

a responsabilidade objetiva é a obrigação de indenizar que é incumbida a alguém, em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem, bastando, para sua configuração, a mera relação causal entre o comportamento e o dano.

A Carta Magna, em seu artigo 37, § 6º, explicitou a responsabilidade objetiva do Estado: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável no caso de dolo ou culpa”.

Outros diplomas legais também adotaram o regime da responsabilidade objetiva no ordenamento jurídico-ambiental brasileiro: Lei nº 6.453/77, em seu art. 4º; Lei nº 6.938/81, em seu art. 14, § 1º; Código Civil, em seu art. 927; Lei nº 11.105/05. (MILARÉ, 2005).

A responsabilidade objetiva pressupõe que quem danificar o meio ambiente tem o dever jurídico de repará-lo, evidenciando, assim, o binômio dano/reparação, de tal sorte que não se cogita o motivo da degradação para que se possa indenizar e/ou reparar, não interessando se a atividade gera ou não risco. O que se verifica é quem foi atingido para, posteriormente, iniciar-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental.

Para a configuração da dita responsabilidade é preciso demonstrar o evento danoso e o nexo de causalidade. O evento danoso é a resultante de atividades que, direta ou indiretamente, causaram a degradação do meio ambiente ou de um ou mais de seus componentes. Já o nexo causal é a relação de causa e efeito entre a atividade e o dano dela advindo.

Assim, caracteriza-se a responsabilidade objetiva se houver relação causal entre um acontecimento e o efeito danoso produzido por ele, não se cogitando dolo ou culpa.

6. Análise da responsabilidade objetiva do Estado em face do dano causado ao meio ambiente em virtude de conduta omissiva e comentários à jurisprudência do STJ

Expressa o art. 225, *caput*, da Constituição Federal (CF/88) que “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”.

Vislumbra-se do referido dispositivo constitucional à luz do disposto no artigo 81, inciso I, da Lei nº 8.078/90, que o meio ambiente constitui um direito difuso, transindividual, de natureza indivisível, na qual são titulares deste (meio ambiente) pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Nesse contexto, o meio ambiente constitui um bem de “todos”, cabendo ao poder público resguardá-lo, proporcionando à população sadia qualidade de vida. Mas, paralelamente a essa função, o Estado também tem o poder-dever de garantir acesso aos recursos naturais, visto que a exploração de tais recursos é imprescindível para a manutenção e o desenvolvimento econômico do processo de construção social.

Entretanto, esse acesso deve ser permeado por uma intensa fiscalização por parte dos órgãos estatais, haja vista que a exploração ambiental sem atendimento aos parâmetros delineados em textos legais e nos estudos de impacto ambiental¹ pode ocasionar sérios danos ao meio ambiente.

Portanto, o Estado deve manter permanente fiscalização, analisando desde o estudo prévio do impacto ambiental até o final das obras, de modo a garantir que não haja danos ao meio ambiente. Caso não o faça, o Estado será responsabilizado objetivamente por omissão.

A responsabilidade objetiva assenta-se na obrigação de indenizar outrem independentemente de culpa, bastando, para a sua configuração, a relação causal entre o comportamento e o dano. Esse exame de responsabilidade pode pautar-se tanto em conduta positiva, quando o agente pratica de fato a ação que ensejou o dano, quanto em omissiva, em que o agente deveria agir de modo a impedir a ocorrência do dano.

É justamente essa conduta omissiva que foi objeto de análise do Recurso Especial nº 604.725. O Estado do Paraná promoveu o financiamento da construção da Avenida Beira Rio, entretanto não fiscalizou a execução da obra, quando deveria fazê-lo nos ditames do texto constitucional e infraconstitucional, praticando ato omissivo.

¹ Emitido por uma equipe técnica que relata acerca da viabilidade ou não do projeto, seu impacto ambiental e as alternativas possíveis

Tem-se que, se o Estado, devendo agir (por imposição constitucional), a fim de evitar danos ao meio ambiente, não o fez ou agiu de forma precária, comportando-se abaixo dos padrões legais exigidos, responderá pelo dano não evitado. E essa responsabilidade, no caso do Direito Ambiental, é objetiva. Comprovou-se a responsabilidade objetiva, no caso em exame, visto que o:

[...] repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), *concorreram para a produção do dano ambiental*. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento [...]. (MEIRA, STJ, RE n.604.725) (grifo do autor).

Dessa forma, vislumbra-se que a omissão ou deficiência do Estado do Paraná deu ensejo ao dano, embora não tenha sido o responsável direto, o mesmo é indiretamente responsável em face do não cumprimento do seu dever de cuidar do meio ambiente (conduta omissiva).

Constituíam um dever do dito Estado-membro promover a fiscalização da obra, ter feito uma análise prévia do estudo de impacto ambiental e, posteriormente, ter promovido monitoramento durante todas as etapas do processo de licenciamento ambiental: licença prévia, licença de instalação e licença de operação.

Isso porque o licenciamento é um dos mecanismos que promove a interface entre o empreendedor, cuja atividade pode vir a interferir na estrutura do meio ambiente, e o Estado, que deve garantir a conformidade com os objetivos dispostos nas legislações.

E o Estado do Paraná, ao não promover essa fiscalização, não garantiu a referida conformidade e tampouco os padrões exigidos por lei, tanto que, posteriormente, constatou-se a irregularidade. Por mais que o Ibama tivesse promovido a concessão de licença para o exercício da obra, cabia ao Município de Foz do Iguaçu, ao Estado do Paraná e à própria União promover a fiscalização juntamente com a respectiva autarquia federal, de modo a inviabilizar a ocorrência do dano.

Nesses ditames, trata-se de responsabilidade objetiva e solidária entre as três esferas de poder (União, Estado, Município), já que o texto constitucional fixa como competência comum a proteção ao meio ambiente. (art. 23, inciso VI, CF/88).

Se, com vistas à execução da obra no Município de Foz do Iguaçu, a União, por meio de sua autarquia federal (Ibama), promoveu a concessão de licença e o Estado do Paraná realizou o repasse de verbas e ambos não fiscalizaram a obra, eles concorreram para a existência do dano, havendo um nexo de causalidade entre este e a conduta omissiva de cada qual dos entes. Logo, configurou-se a responsabilidade objetiva deles.

7. Conclusão:

O meio ambiente é o conjunto de condições e influências que cercam um ser vivo e dele são extraídos recursos indispensáveis à manutenção da espécie humana. No entanto, essa exploração do meio ambiente deve ser pautada nos limites legais, cabendo ao poder público a fiscalização a respeito do exercício dessas atividades.

Nessa perspectiva, o poder público deve agir de forma a impedir que o dano ocorra, devendo, para tanto, fiscalizar todo o processo inerente à execução da obra, realizando monitoramento durante todas as licenças, promovendo auditorias. Enfim, praticando todos os atos legais permitidos, de modo a evitar o dano ao meio ambiente.

Se não praticar tal conduta, o Estado responderá objetivamente pelos danos causados ao meio ambiente em face da omissão de uma conduta expressa no texto constitucional e nas legislações ambientais. ♦

8. Referências Bibliográficas

BASTOS, Celso. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 187-204.

BRASIL. *Constituição Federal*. República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2009. 269p.

BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. *Coletânea de Legislação de Direito Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 851-860.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. In: MEDAUAR, Odete (Org.). *Coletânea de Legislação de Direito Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 271-275.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 604.725 PR (2003/0195400-5), Segunda Turma, relator Ministro Castro Meira, DJ 21/06/2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 523-538.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p.43-47.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 15 ed. rev. ampl.e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

MEIRELES, Hely Lopes *et al.* *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. Atualizado por Eurico de Andrade Azevedo. São Paulo: Malheiros, 2006. 826p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 917-962.

MIRALÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.1119p.