

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: A APLICAÇÃO DA TEORIA DO RISCO INTEGRAL

UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA TEORIA DO RISCO INTEGRAL NA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO BRASIL

Evellin Ribas Pedrosa¹
Jusemar Pinheiro Coquito Fragoso²
Renato Marcelo Resgala Júnior³

RESUMO: A responsabilidade civil do Estado é um tema atual e complexo, necessitando, portanto, de uma análise pormenorizada de sua evolução histórica, seus fundamentos, espécies e pressupostos. A atuação do Estado através do exercício de suas funções constitucionais e legais, por vezes, é responsável por causar danos a terceiros. Desse modo, é fundamental analisar a responsabilidade civil do Estado e as teorias que a fundamentam, sobretudo, a teoria do risco integral, que tem sido cada vez mais utilizada na jurisprudência brasileira. Neste contexto, o principal objetivo do presente trabalho será compreender a história da responsabilidade civil do Estado, as espécies e hipóteses de sua aplicação, seus pressupostos e as teorias que permeiam sua incidência nos casos concretos. Para tanto, este trabalho será desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica, em que serão utilizadas como fontes livros, artigos científicos e jurisprudência relacionada ao tema. Sob essa perspectiva, a análise dos dados se pautará na identificação e categorização das informações obtidas a partir das referências bibliográficas utilizadas, a qual será responsável pela elaboração dos resultados e das conclusões do trabalho.

1541

Palavras-chave: Danos. Deparação. Jurisprudência.

ABSTRACT: State civil liability is a current and complex topic, requiring a detailed analysis of its historical evolution, foundations, types, and assumptions. The State's actions through the exercise of its constitutional and legal functions sometimes result in harm to third parties. Therefore, it is essential to analyze the State's civil liability and the theories that underlie it, particularly the theory of strict liability, which has been increasingly used in Brazilian jurisprudence. In this context, the main objective of this paper is to understand the history of State civil liability, its types and application scenarios, its assumptions, and the theories that influence its occurrence in concrete cases. To achieve this, the research will be based on bibliographic sources such as books, scientific articles, and case law related to the topic. From this perspective, the data analysis will focus on identifying and categorizing the information obtained from the used bibliographic references, which will be responsible for the development of the results and conclusions of the paper.

Keywords: Damages. Compensation. Case law.

¹Acadêmica do curso de Direito da UniRedentro/Afya.

²Mestre em Direito - Centro Universitário Fluminense.

³Doutor em Sociologia Política - UENF/RJ.

INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil do Estado é um tema complexo e permeado de debates constantes no campo do direito. Neste contexto, o Estado como um ente de direito público que exerce suas funções visando sempre atingir o interesse público, por vezes, quando executa suas atividades, pode acabar gerando eventuais danos a terceiros. Diante disso, surge a necessidade de analisar a responsabilidade do Estado, sua evolução histórica, suas espécies, pressupostos, excludentes e, sobretudo, as teorias que a fundamentam, em especial a teoria do risco integral.

A teoria do risco integral estabelece que o Estado deve ser responsabilizado pelos danos causados a terceiros, independentemente de culpa, em razão do risco criado pela atividade estatal, não havendo possibilidade de se afastar essa responsabilidade em razão da existência de excludentes, como o caso fortuito e a força maior. Isso significa que, se houver uma relação de causa e efeito entre a atividade estatal e o dano causado, o Estado será obrigado a indenizar o prejudicado, independentemente de ter agido com culpa e da existência de causas excludentes da responsabilidade.

No Brasil, a teoria do risco integral vem ganhando espaço na jurisprudência, principalmente em casos envolvendo danos ambientais e danos nucleares. No entanto, é preciso cautela na sua aplicação, visto que a existência de excessos podem prejudicar a atuação do Estado. Assim sendo, o presente trabalho buscará compreender os pressupostos utilizados na aplicação da teoria do risco integral, os limites e as consequências da referida aplicação, de modo a delimitar as hipóteses de incidência de sua utilização nos casos concretos e os riscos a ela inerentes, estabelecendo quais critérios são determinantes para sua correta aplicação.

Espera-se que a pesquisa possa contribuir para a compreensão da responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro e da aplicação da teoria do risco integral nesse contexto. Além disso, espera-se que a pesquisa possa oferecer subsídios para a solução de casos práticos envolvendo a responsabilização do Estado por danos causados a terceiros. Para tanto, serão analisadas fontes bibliográficas, legislação e jurisprudência relacionadas ao tema.

A importância desse estudo reside no fato de que a responsabilidade civil do Estado é um tema atual e relevante, que envolve a proteção de direitos fundamentais e a garantia da reparação dos danos causados por agentes públicos. Além disso, a aplicação da teoria do risco integral pode gerar efeitos significativos na esfera jurídica, política e social, sendo fundamental compreender seus limites e critérios para uma correta aplicação.

Sendo assim, a partir da análise da responsabilidade civil do Estado e da teoria do risco integral, busca-se contribuir para o aprimoramento da aplicação dessa teoria na jurisprudência brasileira, bem como para uma maior compreensão da importância da responsabilização do Estado pelos danos causados a terceiros.

METODOLOGIA

A metodologia adotada neste trabalho consiste em uma pesquisa bibliográfica e documental. Inicialmente, será realizada uma pesquisa bibliográfica em obras de autores renomados da área do direito, com ênfase na responsabilidade civil do Estado e na teoria do risco integral. A pesquisa incluirá artigos científicos e livros, ambos escritos por estudiosos e acadêmicos da área do direito, que abordem a temática da responsabilidade civil do Estado e a teoria do risco integral, a fim de fornecer embasamento teórico para o tema em questão.

Ademais, será realizada uma pesquisa documental em legislações e jurisprudência, com o objetivo de identificar a evolução histórica e as aplicações práticas da responsabilidade civil do Estado e da teoria do risco integral no Brasil.

A análise dos dados coletados será realizada por meio da técnica de análise de conteúdo através da conceituação dos institutos, que permitirá a organização e a categorização das ¹⁵⁴³ informações obtidas na pesquisa bibliográfica e documental. Dessa forma, será possível identificar as principais características da responsabilidade civil do Estado e da teoria do risco integral, bem como suas aplicações na jurisprudência brasileira e seus limites.

Por fim, será realizada uma reflexão crítica sobre os resultados obtidos na pesquisa, a fim de contribuir para aprimorar a aplicação da teoria do risco integral na responsabilidade civil do Estado. A partir dessa reflexão, serão propostas recomendações e sugestões para uma correta aplicação da teoria do risco integral, buscando garantir a reparação dos danos causados a terceiros sem prejudicar a atuação do Estado.

1. A evolução histórica da responsabilidade civil do Estado

De antemão, cumpre destacar que a responsabilidade civil do Estado corresponde a obrigação de reparar danos causados a terceiros ou particulares em decorrência de comportamentos omissivos ou comissivos praticados pelos agentes públicos no exercício de suas funções, ou seja, quando atuam como prepostos do Estado. Diante disso, analisa-se que

esse tema vem sendo objeto de diversos tratamentos distintos e que várias teorias são elaboradas com a finalidade de tentar esclarecer a temática e abrangê-la num único regime jurídico, algo que ainda não foi concretizado.

Nesse contexto, pode-se traçar uma evolução que tem início na época das monarquias absolutistas e chega até os dias atuais. Durante muitos anos, vigorava a ideia da irresponsabilidade civil do Estado, uma vez que, no regime dos Estados Absolutistas, os reis atuavam com autoridade, soberania e sem limitações. Nessa época, confundia-se a figura do Monarca com o próprio Estado e o poder do Estado era encarado como o poder Divino, sendo os governantes, portanto, escolhidos por Deus, não podendo ser atribuídas aos mesmos falhas, pois, se Deus não falha, seus escolhidos também não poderiam falhar. Essa teoria começou a não ser bem aceita com as Revoluções Liberais e o surgimento do Estado de Direito, o que consagrou o início de uma era na qual os direitos fundamentais e o poder estatal limitado pelas leis começavam a se difundir, juntamente com a ideia de separação de poderes, o que acarretou o fim de sua utilização em 1843.

Após a fase da irresponsabilidade estatal ser superada, iniciou-se a etapa da responsabilidade subjetiva do Estado, ou seja, pautada na culpa de seus agentes públicos. Assim surgiram as teorias civilistas da culpa, dentre elas a Teoria da Culpa Individual, que assevera ¹⁵⁴⁴ que a responsabilidade do Estado seria pautada na responsabilidade subjetiva, sendo necessário identificar o agente público que atuou causando danos ao particular, além de provar a conduta, o dano, o nexo de causalidade e o dolo ou a culpa desse agente. Ademais, dependeria da distinção entre os atos de império e os atos de gestão.

Atos de Império seriam aqueles praticados pela Administração Pública com todas as prerrogativas e privilégios de sua autoridade, impostos unilateralmente e de forma coercitiva ao particular, independentemente de autorização judicial, regidos por um regime de direito especial. Já os Atos de Gestão, seriam aqueles praticados pela Administração Pública quando essa figurava no mesmo patamar de igualdade que os particulares, sem prerrogativas e privilégios, aplicando-se a ambos o direito comum. Dessa forma, para a referida teoria, passava-se a admitir a responsabilidade estatal quando a mesma fosse decorrente de atos de gestão, mas continuava a ser inaplicável no caso dos atos de império. A referida teoria vigorou até os idos de 1946.

Além da teoria civilista, destaca-se também a denominada Teoria da Culpa Anônima, pautada na responsabilidade subjetiva, na qual o terceiro que sofreu o dano deveria comprovar que o serviço público não funcionou adequadamente. Portanto, não seria necessária a identificação do agente público culpado, mas sim a falha na prestação do serviço. Poderia ser caracterizada a responsabilidade estatal diante de três situações: serviço não funcionou, serviço funcionou mal ou serviço funcionou com atraso. Em qualquer uma das três hipóteses haveria a responsabilização estatal, independentemente da identificação da culpa por parte do agente público. A sua aplicação findou em 1946.

A partir de 1947 até os dias atuais, passou-se a adotar a Teoria da Responsabilidade Objetiva, que leva em consideração o fato de que, assim como a atuação estatal traz benefícios para todos, os prejuízos decorrentes de falhas nessa atuação estatal devem ser repartidos entre todos. Dessa maneira, quando um particular sofre um dano, o equilíbrio até então existente se rompe e, para que seja restabelecido, o Estado deve indenizá-lo, utilizando-se dos recursos públicos, repartindo, assim, os encargos entre a coletividade.

Diante disso, é desnecessária a identificação do agente público que atuou com dolo ou culpa e também a caracterização da má prestação do serviço nas hipóteses da Teoria da Culpa Anônima. Para a referida teoria, basta provar a conduta, o dano, e o nexo de causalidade, 1545 pressupostos que serão analisados mais adiante. Tal entendimento decorre da ideia de que a atuação estatal está intrinsecamente ligada a um risco de dano que lhe é inerente.

Sob essa perspectiva, essa teoria se subdivide em duas modalidades: Teoria do Risco Administrativo e Teoria do Risco Integral. Para a primeira, é admitido que a responsabilidade estatal seja afastada por conta de causas excludentes de responsabilidade, sendo elas: culpa da vítima, culpa de terceiros ou caso fortuito e força maior. Já para a segunda vertente, o risco da atuação estatal é integral, não se observando em nenhuma hipótese causas que excluam sua responsabilidade. Diante disso, o Brasil adotou a Teoria do Risco Administrativo, admitindo as causas excludentes de responsabilidade, embora, em algumas situações, seja adotada a Teoria do Risco Integral, como por exemplo: danos ambientais; danos causados por acidentes nucleares; danos causados por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos; acidentes de trabalho.

No direito brasileiro, a responsabilidade civil do Estado surge no Código Civil de 1916 inspirada pela teoria da culpa civil. Nesse âmbito, o Estado se equiparava a uma pessoa comum

e o particular que sofresse algum dano causado por agente público deveria comprovar que a culpa era do Estado. Já a Constituição de 1934 tratou do princípio da responsabilidade solidária entre Estado e funcionário, onde funcionários públicos são responsáveis por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício de seus cargos. Assim, apenas na Constituição de 1946 a responsabilidade civil objetiva do Estado foi inscrita no texto constitucional, adotando-se a teoria do risco administrativo que vigora até os dias de hoje.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Melo, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.024.109/MG, asseverou que:

A concepção da teoria do risco administrativo faz emergir, da mera ocorrência de lesão causada à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano moral e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais, não importando que se trate de comportamento positivo (ação) ou que se cuide de conduta negativa (omissão) daqueles investidos da representação do Estado. (Brasil, 2017, online)

O cenário brasileiro contemporâneo adota a responsabilidade objetiva do Estado, baseando-se na teoria do risco administrativo. Dessa forma, é necessário que a vítima comprove apenas a conduta, o dano e o nexo causal entre a ação/omissão do Estado diante do prejuízo causado.

1.1. Pressupostos da responsabilidade civil do Estado

Ante o exposto, verifica-se que para a caracterização da responsabilização civil do Estado, sendo ela objetiva como já foi analisado, é imprescindível a configuração de três pressupostos: conduta (fato administrativo atribuído ao Poder Público), dano e o nexo de causalidade.

Conduta é o fato administrativo decorrente de uma atuação omissiva ou comissiva do Poder Público que enseja a responsabilização do Estado. Como os agentes públicos atuam como prepostos do Estado, é necessário que tal atuação tenha relação direta com o exercício da função pública. Convém, ainda, ressaltar que tanto as condutas administrativas ilícitas, como também as condutas lícitas causadoras de danos desproporcionais dão ensejo à responsabilidade do Poder Público.

Dano, por sua vez, é a lesão a um determinado bem jurídico da vítima. Pode ser de duas espécies: material/patrimonial ou moral/extrapatrimonial. O primeiro é aquele em que o patrimônio da vítima se encontra lesado, podendo ser por dano emergente, que é a diminuição

efetiva e imediata do patrimônio do particular, ou por lucro cessante, que é a diminuição potencial do patrimônio, ou seja, o que efetivamente deixou de auferir em razão da lesão. Já o dano moral ou extrapatrimonial é a lesão aos bens personalíssimos, como a imagem e a honra. Nesse contexto, enquanto o dano material deve ser devidamente comprovado, o dano moral decorre do ato lesivo. De acordo com a Súmula nº 37 do STJ, as indenizações por danos materiais e morais oriundos do mesmo fato são passíveis de cumulação.

Já o nexos de causalidade pode ser compreendido como a relação de causa e efeito entre a conduta estatal e o dano suportado pelo particular. Algumas teorias tentam explicar o que seria o nexos causal. A primeira delas é a Teoria da Equivalência das Condições, que indica que todos os antecedentes que, de qualquer forma, contribuíram para o resultado são equivalentes e, por isso, considerados causas do dano. Por conta de sua abrangência, é muito criticada, uma vez que provocaria um regresso ao infinito.

A Teoria da Causalidade Adequada considera como causa do evento danoso aquela mais adequada para a produção do dano, ou seja, o antecedente que tiver a maior probabilidade de produzir o resultado danoso e essa é justamente a crítica apontada pela doutrina a essa teoria, uma vez que seria imputado a alguém um dano por mero juízo de probabilidade.

A terceira teoria, adotada no Direito brasileiro, é a Teoria da Causalidade Direta e 1547 Imediata, que leva em consideração que os antecedentes do resultado não se equivalem e o evento que se vincular direta e imediatamente ao dano sofrido pelo terceiro será a causa do mesmo. Apesar de ter sido adotada, é passível de críticas, uma vez que restringe o nexos causal e dificulta a responsabilização nos casos de danos indiretos e remotos.

1.2. Causas excludentes da responsabilidade civil do estado

De acordo com os ensinamentos de Carvalho Filho (2022, p. 512):

O outro aspecto a considerar reside na exclusão da responsabilidade do Estado no caso da ocorrência desses fatos imprevisíveis. Vimos que os pressupostos da responsabilidade objetiva são o fato administrativo, o dano e o nexos de causalidade entre o fato e o dano. Ora, na hipótese de caso fortuito ou força maior nem ocorreu fato imputável ao Estado, nem fato cometido por agente estatal. E, se é assim, não existe nexos de causalidade entre qualquer ação do Estado e o dano sofrido pelo lesado. A consequência, pois, não pode ser outra que não a de que tais fatos imprevisíveis não ensejam a responsabilidade do Estado. Em outras palavras, são eles excludentes da responsabilidade.

Assim sendo, vislumbra-se que, ao caracterizar o nexos causal como pressuposto fundamental para a responsabilização do Estado, observa-se que quando o serviço público não for a causa do dano causado, será excluída do Estado a sua responsabilidade. Dessa forma, são consideradas causas excludentes da responsabilidade civil do Estado a força maior, a culpa da vítima e a culpa de terceiros.

A força maior configura-se como o acontecimento inevitável, imprevisível e estranho a vontade das partes, segundo o artigo 393 do Código Civil (2002), parágrafo único, “[...] verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não eram possível evitar ou impedir”. Ressalta-se que poderá surgir a responsabilidade do Estado se este se omitir diante das consequências de uma força maior. Como, por exemplo, após fortes chuvas que causarem alagamentos e destruição, o Estado não prover políticas de reparação dos danos, o que pode gerar, em consequência dessa omissão, danos futuros.

Será culpa da vítima quando o dano causado não for decorrente de um órgão ou agente público, mas sim, da própria pessoa lesada. Essa excludente enseja que a culpa se dê de forma exclusiva. No caso de culpa concorrente com o Poder Público será atenuada a responsabilidade do Estado, que será dividida com a vítima. Da mesma forma se dará a culpa de terceiro, quando o dano não for causado por um agente público, mas sim, por uma pessoa alheia ao Estado e à 1548 vítima.

1.3 Espécies de responsabilidade civil do Estado

A responsabilidade civil do Estado pode se dar por atos comissivos ou por atos omissivos. Quando o dano sofrido pelo particular decorrer da atuação do Poder Público, estar-se-á diante de atos comissivos, ou seja, condutas positivas. Entretanto, quando o dano sofrido pelo terceiro decorrer de uma omissão estatal, estar-se-á diante de atos omissivos, ou seja, condutas negativas, quando o Poder Público tinha o dever de agir, mas não o fez.

Como já analisado anteriormente, quando o Estado estiver atuando, mas essa atuação causar algum dano ao particular, esse deverá ser ressarcido, provando que a conduta estatal deu ensejo a uma lesão patrimonial ou extrapatrimonial, não sendo necessário se provar a culpa ou o dolo do agente público que, no exercício de suas funções, agiu de forma a provocar esse resultado danoso, tendo em vista que, nesses casos, a responsabilidade civil do Estado é objetiva.

No entanto, quando a omissão estatal provocar danos a particulares, o particular deverá comprovar os mesmos pressupostos da responsabilidade objetiva ou deverá cumprir mais algum requisito? Para responder essa pergunta, cabe analisar as posições da doutrina e da jurisprudência no sentido do Estado poder ou não ser responsabilizado por sua omissão.

Uma primeira corrente, representada por Hely Lopes Meirelles, entende que pelo fato do artigo 37, §6º da Constituição Federal não fazer distinção entre as condutas omissivas ou comissivas, o Poder Público poderá ser responsabilizado pela sua omissão e essa responsabilidade será objetiva.

Todavia, uma segunda parcela da doutrina, representada por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Diógenes Gasparini, Lúcia Valle Figueiredo e Rui Stoco, sendo, portanto, a posição majoritária, entende que, no caso da omissão estatal, a responsabilidade seria subjetiva, haja vista que, diante da omissão, o Estado não é causador do dano, somente atua de forma ilícita (com culpa) por ter sido negligente. Dessa forma, ocorre o descumprimento do dever legal de impedir a ocorrência do dano. Quando o artigo 37, §6º da Constituição Federal mencionou os danos causados a terceiros, restringiu a responsabilidade objetiva aos casos de condutas comissivas, porque a omissão do Poder Público seria uma condição do dano, não sua causa.

1549

Existe ainda uma terceira posição, defendida por Guilherme Couto de Castro e Sérgio Cavalieri Filho, com o entendimento de que nos casos de omissão genérica, relacionada ao descumprimento do dever genérico de ação, a responsabilidade será subjetiva, enquanto, nas hipóteses de omissão específica, nas quais o Estado descumpra um dever jurídico específico, a responsabilidade seria objetiva.

2. A aplicação da Teoria do Risco Integral

Para Cavalieri Filho (2023, p. 307):

A teoria do risco integral é modalidade extremada da doutrina do risco para justificar o dever de indenizar mesmo nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou de força maior. É o que ocorre, por exemplo, no caso de acidente de trabalho, em que a indenização é devida mesmo que o acidente tenha decorrido de culpa exclusiva da vítima ou caso fortuito. Se fosse admitida a teoria do risco integral em relação à Administração Pública, ficaria o Estado obrigado a indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular, ainda que não decorrente de sua atividade, posto que estaria impedido de invocar as causas de exclusão do nexo causal, o que, a toda evidência, conduziria ao abuso e à iniquidade. Bastaria, para caracterizar a obrigação de indenizar, o simples envolvimento do Estado no evento, não se admitindo qualquer prova visando elidir essa responsabilidade.

Nessa linha, a teoria do risco integral na responsabilidade civil do Estado é um conceito jurídico que atribui ao Estado a obrigação de indenizar integralmente os danos causados aos cidadãos, independentemente da existência de culpa por parte da administração pública. Essa teoria é aplicada em alguns casos específicos em que o dano é considerado como um risco inerente à atividade estatal. Tal teoria sustenta que o Estado será responsável de maneira objetiva e deverá indenizar os particulares sem a incidência de quaisquer causas excludentes quando a sua atuação envolver situações excepcionais, como acidentes de trabalho, indenizações cobertas pelo seguro obrigatório para automóveis (DPVAT), atentados terroristas em aeronaves, danos ambientais e danos nucleares.

A vertente teórica em questão se pauta na ideia de que, desde que o Estado esteja envolvido no evento, haverá a sua responsabilização, tendo em vista que não é admitida qualquer prova que vise excluir ou afastar tal responsabilidade. Assim, a teoria do risco integral é considerada como uma modalidade extremada da doutrina do risco que justifica o dever do Estado de indenizar os particulares mesmo em situações em que o dano ocorreu por culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior.

Por se tratar de uma modalidade de responsabilidade civil estatal radical, a despeito de ser mais favorável à vítima, não é possível sua aplicação de maneira irrestrita, uma vez que 1550 “sua admissibilidade transformaria o Estado em verdadeiro indenizador universal.” (Mazza, 2023, p. 238).

Assim sendo, a aplicação da teoria do risco integral se restringe a hipóteses excepcionais, como nos casos de danos ambientais. No Brasil, os tribunais superiores têm aplicado tal modalidade de responsabilização nos últimos anos em questões envolvendo a responsabilização de pessoas jurídicas por danos ambientais.

Em tais situações, a parte autora da ação judicial deve comprovar a existência do nexo causal, isto é, o liame entre a conduta e o resultado danoso. Assim, o ônus de comprovar a existência do nexo causal continua sendo da parte autora, conforme estabelece o artigo 373 do Código de Processo Civil.

A título de exemplo, o Superior Tribunal de Justiça fixou o seguinte entendimento no julgamento do Recurso Especial nº 1.374.284/MG:

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DO ROMPIMENTO DE BARRAGEM. ACIDENTE

AMBIENTAL OCORRIDO, EM JANEIRO DE 2007, NOS MUNICÍPIOS DE MIRAÍ E MURIAÉ, ESTADO DE MINAS GERAIS. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. NEXO DE CAUSALIDADE.

1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar; b) em decorrência do acidente, a empresa deve recompor os danos materiais e morais causados e c) na fixação da indenização por danos morais, recomendável que o arbitramento seja feito caso a caso e com moderação, proporcionalmente ao grau de culpa, ao nível socioeconômico do autor, e, ainda, ao porte da empresa, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso, de modo que, de um lado, não haja enriquecimento sem causa de quem recebe a indenização e, de outro, haja efetiva compensação pelos danos morais experimentados por aquele que fora lesado.

2. No caso concreto, recurso especial a que se nega provimento.

(Brasil, 2023, *on-line*)

No julgado em questão, o Superior Tribunal de Justiça julgou um recurso especial relacionado a um caso de responsabilidade civil por dano ambiental. O acidente ambiental ocorreu em janeiro de 2007 nos municípios de Miraí e Muriaé, no estado de Minas Gerais, devido ao rompimento de uma barragem pela empresa Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda.

O Tribunal utilizou a teoria do risco integral para fundamentar sua decisão. Tal recurso 1551
foi interposto pela Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda, ora recorrente, que contestou a responsabilidade civil por dano ambiental e buscou afastar sua obrigação de indenizar os danos causados pelo rompimento da barragem. A empresa alegou que não poderia ser responsabilizada de forma objetiva, pois não teria agido com culpa ou dolo na ocorrência do acidente.

Por outro lado, a recorrida, Emilia Mary Melato Gomes, defendeu a aplicação da teoria do risco integral, argumentando que a empresa deveria ser responsabilizada independentemente de culpa, em virtude da gravidade do dano ambiental causado pelo rompimento da barragem. Ela sustentou que a atividade exercida pela empresa envolvia riscos significativos e, portanto, caberia a ela arcar com os prejuízos causados.

O Superior Tribunal de Justiça, ao analisar o caso, seguiu a linha de entendimento da recorrida. O relator, Ministro Luis Felipe Salomão, destacou que, de acordo com o artigo 543-C do Código de Processo Civil de 1973, a responsabilidade por dano ambiental é objetiva e fundamentada na teoria do risco integral. Isso significa que a empresa é responsável pelos danos

causados mesmo na ausência de culpa, bastando demonstrar o nexos de causalidade entre sua atividade e o dano ambiental.

Desse modo, o Superior Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso especial interposto pela Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda, confirmando a responsabilidade da empresa pelos danos ambientais causados pelo rompimento da barragem. Portanto, a decisão anterior que a condenou a indenizar os danos materiais e morais foi mantida.

Nessa linha, nos casos de responsabilidade civil do Estado em que se aplicam a teoria do risco integral, é necessário estabelecer um equilíbrio adequado entre a proteção dos direitos dos cidadãos e a atuação estatal. Por um lado, a teoria do risco integral busca assegurar a responsabilização integral do Estado, de forma a garantir a reparação dos danos causados, independentemente da existência de culpa do agente público, mesmo em situações em que estejam presentes excludentes do nexos causal. Isso contribui para a promoção da justiça e para a efetiva proteção dos direitos individuais.

No entanto, é necessário também considerar os interesses públicos envolvidos. O Estado exerce uma série de funções e atividades essenciais para o bem-estar da sociedade e a imposição de uma responsabilidade civil ampla e irrestrita pode trazer consequências significativas para a administração pública. Portanto, é fundamental buscar um equilíbrio entre 1552 a responsabilidade do Estado e a necessidade de se preservar a eficiência e a continuidade dos serviços públicos.

A título exemplificativo da aplicação da teoria objeto do presente estudo, destaca-se o seguinte julgado:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. CONTAMINAÇÃO POR MERCÚRIO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. PRAZO. MULTA.

O ordenamento jurídico adotou a teoria da responsabilidade objetiva sob a modalidade do risco integral, elegendo uma política de valorização à prevenção e reparação do dano ambiental.

Não há ingerência do Judiciário no mérito dos atos da Administração quando se determina a execução de projeto de intervenção elaborado pelo próprio Estado e cujos recursos já foram aprovados e disponibilizados.

Não há excessividade da multa ou exiguidade de prazo para a implementação de projeto de descontaminação elaborado desde 2013 e cuja tutela de urgência foi deferida desde 2014.

Recurso conhecido e desprovido. (Brasil, 2023, *on-line*)

No caso em análise, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no julgamento da Apelação Cível nº 1.0629.14.000109-6/008, entendeu que, no caso de danos ambientais, como a contaminação por mercúrio, o ordenamento jurídico brasileiro adota a teoria do risco integral, razão pela qual inexistente discussão quanto à licitude da conduta do poluidor, quanto à observância dos padrões e regras procedimentais ou quanto a existência de dolo ou culpa dos agentes do Estado.

Assim, como no caso em comento houve prova inequívoca dos impactos ambientais causados pela contaminação por mercúrio na Serra da Gramma, a sentença do Juízo de 1º grau que condenou o Estado de Minas Gerais e a Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM a implementar o projeto de intervenção na área contaminada por mercúrio, no prazo máximo de 60 dias, sob pena de multa de R\$2.442.556,62 foi mantida e o recurso desprovido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na revisão bibliográfica realizada, foi possível identificar que a responsabilidade civil do Estado é um tema que vem sendo discutido há décadas no campo do direito público. Dentre as diferentes teorias que fundamentam a responsabilização do Estado por danos causados a terceiros, destaca-se a teoria do risco integral, que amplia a responsabilidade objetiva do Estado para além dos danos decorrentes da atividade administrativa.¹⁵⁵³

A teoria do risco integral se fundamenta na ideia de que o Estado deve arcar com todos os prejuízos decorrentes de sua atuação, independentemente da existência de culpa do agente público, ampliando o campo de incidência da responsabilidade objetiva do Estado, incluindo não só os danos decorrentes da atividade administrativa, como também os danos que ocorrem em situações em que estão presentes causas excludentes do nexo causal, em razão do risco inerente à atividade executada pelo Estado.

Nesse sentido, é fundamental que o Estado atue com diligência e responsabilidade, buscando minimizar os riscos de danos aos cidadãos. Logo, vislumbra-se que aplicação da teoria do risco integral reforça a importância da atuação estatal responsável, uma vez que impõe ao Estado a obrigação de arcar com todos os prejuízos decorrentes de sua atuação.

Diante disso, conclui-se que a análise crítica da responsabilidade civil do Estado e da teoria do risco integral é fundamental para a compreensão do papel do Estado e dos direitos dos

cidadãos em uma sociedade democrática e justa. É necessário, portanto, que os operadores do direito estejam atentos aos diferentes aspectos que envolvem a responsabilização do Estado, buscando garantir o equilíbrio entre os interesses públicos e privados.

Além disso, a aplicação da teoria do risco integral exige uma análise cuidadosa dos casos concretos, levando em consideração as particularidades de cada situação.

Em suma, a responsabilidade civil do Estado e a aplicação da teoria do risco integral são temas complexos e relevantes no campo do direito administrativo. Através de uma abordagem crítica e reflexiva, é possível aprimorar a compreensão dessas questões e contribuir para a construção de um sistema jurídico mais justo e equilibrado, capaz de assegurar a proteção dos direitos dos cidadãos e a eficiência da atuação estatal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 08 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 09 de julho de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Responsabilidade civil por dano ambiental. Recurso especial representativo de controvérsia. Art. 543-c do CPC. Danos decorrentes do rompimento de barragem. Acidente ambiental ocorrido, em janeiro de 2007, nos municípios de Mirai e Muriaé, estado de Minas Gerais. Teoria do risco integral. Nexos de causalidade. **Recurso Especial nº 1.374.284/MG**. Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda e Emilia Mary Melato Gomes. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. DJe. 05 set. 2014. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=38502232&tipo=5&nreg=201201082657&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20140905&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 09 de julho de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com agravo nº 1.024.109 Minas Gerais. Wander José da Silva e Concessionária da Rodovia MG-050 S/A. Relator: Ministro Celso de Melo. DJe. 01 mar. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311314806&ext=.pdf>. Acesso em: 09 de julho de 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0629.14.000109-6/008**. Apelantes: Estado de Minas Gerais e Fundação Estadual do Meio Ambiente. Apelado: Ministério Público de Minas Gerais. Relator Desembargador Albergaria Costa. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0629.14.000109-6%2F008&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 09 de julho de 2023.

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 19 mar. 2023.

FILHO, Sergio C. **Programa de Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775217/>. Acesso em: 09 jul. 2023.

MAZAROTTO, Eduardo. **A teoria do risco integral e dano ambiental causado por pessoas jurídicas**. Consultor Jurídico, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-13/mazarotto-teoria-risco-integral-dano-ambiental>. Acesso em: 09 jul. 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620735/>. Acesso em: 04 jun. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643844/>. Acesso em: 19 mar. 2023. 1555

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 19 mar. 2023.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. (Coleção Esquemático®). São Paulo: Saraiva, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627130/>. Acesso em: 04 jun. 2023.