

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS AMBIENTAIS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, FUNDAMENTOS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

STATE CIVIL LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE: HISTORICAL EVOLUTION, FOUNDATIONS AND CONTEMPORARY CHALLENGES

Brenda Rolins Vieira Braga¹
Odi Alexander Rocha da Silva²

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar os contornos da responsabilidade civil do Estado por danos ambientais no ordenamento jurídico brasileiro. Para isso, será traçado um panorama geral sobre a responsabilidade civil do Estado, seguido de uma abordagem específica sobre a responsabilidade civil estatal em matéria ambiental. A análise se baseará na evolução histórica, particularidades, fundamentações doutrinárias e jurisprudenciais pertinentes. A relevância do tema se intensifica diante do aumento das demandas judiciais e da conscientização social sobre a preservação ambiental. Através de pesquisas bibliográficas e dos entendimentos dos tribunais pátrios, busca-se compreender como a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais atua como um instrumento eficaz na defesa do meio ambiente. A análise incluirá, ainda, os desafios enfrentados na efetivação do direito à reparação por danos ambientais. Ao longo do artigo, espera-se evidenciar que a responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental, além de ser uma ferramenta de reparação, é fundamental para a construção de um Estado mais responsável e comprometido com o meio ambiente, contribuindo assim para um futuro mais justo e equilibrado em relação à natureza.

5566

Palavras-chave: Responsabilidade civil do Estado por danos ambientais. Responsabilidade objetiva. Proteção ambiental. Justiça ambiental. Dano ambiental.

ABSTRACT: The aim of this article is to analyze the contours of state civil liability for environmental damage in the Brazilian legal system. To this end, a general overview of state civil liability will be outlined, followed by a specific approach to state civil liability in environmental matters. The analysis will be based on the historical evolution, particularities, pertinent doctrinal and jurisprudential foundations. The relevance of the topic is intensified by the increase in legal demands and social awareness of environmental preservation. The aim is to understand how the state's civil liability for environmental damage acts as an effective instrument in the defense of the environment. The analysis will also include the challenges faced in realizing the right to reparation for environmental damage. Throughout the article, it is hoped to show that state civil liability in environmental matters, as well as being a tool for reparation, is fundamental for building a more responsible state committed to the environment, thus contributing to a fairer and more balanced future in relation to nature.

Keywords: State civil liability for environmental damage. Objective liability. Environmental protection. Environmental justice. Environmental damage.

¹ Discente no curso de Direito da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS).

² Doutor pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. (PUCRS). Docente no curso de Direito da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS).

INTRODUÇÃO

Segundo Cahali (2007, p.13), “entende-se a responsabilidade civil do Estado como sendo a obrigação legal, que lhe é imposta, de ressarcir os danos causados a terceiros por suas atividades”. Importante salientar que para além de uma entidade política, o Estado é também uma instituição moral. Assim sendo, sua responsabilidade civil é uma expressão do seu dever de agir com integridade e justiça para com os cidadãos. Nesse sentido, trata-se de medida essencial para garantir isonomia na relação entre o Estado e a sociedade, uma vez que reconhece que o Estado não está acima da lei e tem o encargo de responder pelos danos que causa. Não obstante, a responsabilidade civil do Estado sujeita-se a certas condições, tais como a necessidade de comprovação do nexo causal entre a ação do agente público e o dano, a existência de culpa ou dolo por parte do agente, e a observância de prazos e procedimentos legais para o exercício do direito de reparação.

Quando o Estado, através de seus agentes ou políticas, causa danos ao meio ambiente, surgirá a possibilidade de que seja responsabilizado pelos prejuízos decorrentes dessas ações. A responsabilidade civil do Estado por danos ambientais, portanto, refere-se à obrigação legal do Estado de reparar os danos causados ao meio ambiente, bem como aos indivíduos e à sociedade em geral, como resultado de suas ações comissivas ou omissivas que violam normas ambientais ou contribuem para degradação ambiental. Essa forma específica de responsabilidade civil do Estado está fundamentada em princípios legais e constitucionais relacionados à proteção ambiental, como o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da precaução e o princípio do desenvolvimento sustentável. Ademais, é regulamentada por legislações ambientais próprias, tratados internacionais e jurisprudência significativa.

A presente discussão tem como objetivo analisar os aspectos da responsabilidade civil do Estado por danos ambientais no ordenamento jurídico brasileiro, a partir de estudos fundamentados na evolução histórica, particularidades, doutrinas e jurisprudências pertinentes. Assim, pretende-se compreender como essa responsabilidade se configura como um instrumento eficaz na proteção do meio ambiente e na reparação de danos causados pela ação ou inação do poder público, visando o fortalecimento do Estado de Direito Ambiental e garantindo a justiça ambiental dentro da sociedade.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A evolução da responsabilidade do Estado ao longo da história é um reflexo das transformações sociais e jurídicas que moldaram as relações entre o Poder público e os cidadãos. O percurso pode ser dividido em três fases principais: a irresponsabilidade estatal, a responsabilidade subjetiva e, finalmente, a responsabilidade objetiva.

A fase da irresponsabilidade estatal remonta ao período Absolutista, onde o Estado não tinha qualquer responsabilidade com os atos praticados pelos seus agentes. A centralização do poder nas mãos de um soberano que “não errava” (*the king can do no wrong*), a exemplo do rei Luís XV da França, conhecido por sua icônica frase “O Estado sou eu” (*L'État, c'est moi*), frequentemente resultava em decisões arbitrárias que desconsideravam as necessidades e os direitos dos cidadãos.

As revoluções que marcaram o fim do absolutismo, como a Revolução Francesa e a Revolução Gloriosa, trouxeram mudanças profundas na estrutura política e social, promovendo a ideia de que o Estado deveria ser responsável por suas ações e por seus agentes. Nesse novo contexto, a partir do século XIX, surgiram as teorias civilistas, que introduziram a compreensão de que a responsabilidade do Estado se estabelecia de forma subjetiva, ou seja, a responsabilidade só se configurava quando se provava dolo ou culpa por parte dos agentes públicos.

Nessa segunda fase, conforme apresentado por Almeida (2022, p. 262) houve dois momentos distintos: (i) num período inicial, fazia-se a diferença entre atos de império (praticados com supremacia pela Administração em relação aos particulares) e atos de gestão (em posição de igualdade com os particulares). Assim, no primeiro cenário, o Poder Público mantinha-se isento de responsabilidades, enquanto no segundo, começava a adotar uma postura de responsabilidade subjetiva. Em decorrência das dificuldades em classificar um ato como sendo de império ou de gestão, a Administração passou a responder subjetivamente por todos os atos praticados. Contudo, a identificação do agente público responsável pelo dano se revelou crucial, uma vez que essa exigência continuava a dificultar a efetividade da responsabilização estatal.

Na fase atual, surgiram as teorias publicistas, tendo como marco histórico o Caso Blanco, ocorrido em 1973 na França, a partir do qual interpretou-se que a responsabilidade civil do Estado não poderia reger-se pelos princípios do Código Civil. O caso envolveu o atropelamento da menina Agnes Blanco por uma vagonete da Companhia Nacional de

Manufatura do Fumo, empresa explorada pelo Estado. Com o ocorrido, o pai de Agnes buscou indenização, argumentando a responsabilidade civil do Estado pelos danos causados a terceiros devido às ações de seus agentes. O Conselho de Estado Francês julgou o caso e decidiu pela responsabilização do Estado, estabelecendo a necessidade de reparação pelos danos sofridos pela criança.

A partir das teorias publicistas, a responsabilidade civil do Estado progrediu para um modelo que adota a responsabilidade objetiva, desvinculando-se da necessidade de demonstrar dolo ou culpa. Essa transformação é embasada na Teoria do Risco, que sustenta que toda ação estatal implica risco de danos aos cidadãos, impondo ao Estado a obrigação de indenizar os prejuízos resultantes de suas atividades.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (2003, p. 623), a teoria do risco compreende duas modalidades: a do risco administrativo e a do risco integral; a primeira admite (e a segunda não) as causas excludentes da responsabilidade do Estado: culpa da vítima, culpa de terceiros ou força maior.

Nesse mesmo viés, Carvalho Filho (2023) considera a existência de controvérsias sobre as noções do risco administrativo e do risco integral:

No risco administrativo, não há responsabilidade civil genérica e indiscriminada: se houver participação total ou parcial do lesado para o dano, o Estado não será responsável no primeiro caso e, no segundo, terá atenuação no que concerne a sua obrigação de indenizar. Por conseguinte, a responsabilidade civil decorrente do risco administrativo encontra limites. Já no risco integral a responsabilidade sequer depende do nexo causal e ocorre até mesmo quando a culpa é da própria vítima. Assim, por exemplo, o Estado teria que indenizar o indivíduo que se atirou deliberadamente à frente de uma viatura pública. É evidente que semelhante fundamento não pode ser aplicado à responsabilidade do Estado, só sendo admissível em situações raríssimas e excepcionais. (CARVALHO FILHO 2023, p. 465.)

5569

Em síntese, enquanto o risco administrativo delimita a responsabilidade estatal, considerando a participação do lesado, o risco integral amplia essa responsabilidade, independentemente da culpa. Essa distinção é crucial para entender como o Estado deve agir em diferentes contextos, especialmente na Administração Pública, onde os danos podem envolver múltiplos fatores. A responsabilidade civil ambiental, por sua vez, também enfrenta dilemas semelhantes: a necessidade de reparação integral e a aplicação do princípio do poluidor-pagador refletem uma busca por justiça, mas requerem uma análise cuidadosa das circunstâncias envolvidas. Assim, tanto no risco administrativo quanto no risco integral, é essencial estabelecer um equilíbrio entre a proteção dos cidadãos e a responsabilidade do Estado,

garantindo que a indenização não se torne um ônus excessivo em situações que envolvam a culpa do lesado.

Marçal Justen Filho (2023, p. 829) afirma que a aceitação da responsabilidade jurídica do Estado é uma característica intrínseca da democracia republicana. Segundo ele, essa responsabilidade resulta da subordinação das ações estatais à ordem jurídica, implicando que o Estado deve responder perante a sociedade e os órgãos de controle, arcando com as consequências de suas ações e omissões, além de tomar as medidas necessárias para corrigir eventuais falhas. Nessa perspectiva, em um Estado democrático, as ações e omissões do governo não são arbitrárias; pois estão subordinadas à ordem jurídica e às normas legais. Assim, alicerçando o entendimento do autor, a responsabilidade jurídica do Estado não apenas reafirma um princípio fundamental da democracia, mas também atua como um mecanismo crucial para assegurar que o Poder Público atue em benefício do bem-estar da sociedade.

Ainda sob essa ótica, ao reconhecer que o Estado deve responder por suas ações e omissões, essa responsabilidade se estende ao âmbito ambiental, onde as decisões governamentais podem ter impactos significativos no meio ambiente e na qualidade de vida da população. Assim, a responsabilização do Estado por danos ambientais não apenas reafirma o compromisso democrático constitucional de proteção e promoção do bem-estar social, mas também impõe um dever de prevenção e reparação, incentivando a adoção de políticas públicas sustentáveis. Dessa forma, a efetivação da responsabilidade civil do Estado por danos ambientais contribui para a construção de uma sociedade mais justa e consciente, na qual a proteção ambiental é vista como um direito fundamental a ser garantido pelo Poder Público.

ELEMENTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO

Sob a égide da Constituição de 1988, a República Federativa do Brasil implementou a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, conforme estabelecido no art. 37, § 6º. Essa disposição determina que tanto as pessoas jurídicas de direito público quanto as de direito privado que prestam serviços públicos são responsáveis por danos causados a terceiros por seus agentes, independentemente da demonstração de culpa, bastando que se prove o nexo causal entre a ação estatal e o dano sofrido (Brasil, 1988). Assim, a responsabilidade civil do Estado emerge como um importante instrumento de proteção dos direitos dos cidadãos, garantindo não apenas a reparação por danos, mas também a prevenção de futuras ocorrências prejudiciais.

Nesse contexto, Di Pietro (2024) salienta que a regra da responsabilidade objetiva exige, segundo o artigo 37, § 6º, da Constituição:

1. que o ato lesivo seja praticado por agente de pessoa jurídica de direito público (que são as mencionadas no art. 41 do Código Civil) ou pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público (o que inclui empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais de direito privado, cartórios extrajudiciais, bem como qualquer entidade com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as do terceiro setor, que recebam delegação do Poder Público, a qualquer título, para a prestação do serviço público);

2. que as entidades de direito privado prestem serviço público, o que exclui as entidades da administração indireta que executem atividade econômica de natureza privada; as que prestam serviço público respondem objetivamente, nos termos do dispositivo constitucional, quando causem dano decorrente da prestação de serviço público; mesmo as concessionárias e permissionárias de serviço público e outras entidades privadas somente responderão objetivamente na medida em que os danos por elas causados sejam decorrentes da prestação de serviço público;

3. que seja causado dano a terceiros, em decorrência da prestação de serviço público; aqui está o nexo de causa e efeito; como o dispositivo constitucional fala em terceiros, é inaceitável o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, pelo voto do Ministro Carlos Velloso,² no sentido de que a responsabilidade só é objetiva se o dano for causado ao usuário do serviço público; se for causado a terceiro, a responsabilidade é subjetiva (RE-262.651, 2ª turma, e RE-302.622-4, 2ª turma); em julgado posterior, no entanto, o STF retomou o seu entendimento anterior, favorável à existência de responsabilidade objetiva decorrente de dano causado a terceiro, independentemente da qualidade de usuário de serviço público;³ não poderia ser outra a interpretação, tendo em vista que o dispositivo, ao falar em danos causados a terceiros, não distingue entre o usuário e o não usuário; em consequência, não pode o intérprete fazê-lo, sob pena, inclusive, de derrogar o princípio da repartição dos encargos sociais e a ideia de risco que é inerente a grande parte das atribuições do Estado;

4. que o dano seja causado por agente das aludidas pessoas jurídicas, o que abrange todas as categorias, de agentes políticos, administrativos ou particulares em colaboração com a Administração, sem interessar o título sob o qual prestam o serviço;

5. que o agente, ao causar o dano, aja nessa qualidade; não basta ter a qualidade de agente público, pois, ainda que o seja, não acarretará a responsabilidade estatal se, ao causar o dano, não estiver agindo no exercício de suas funções. (DI PIETRO 2024, p. 849)

A análise realizada destaca a responsabilidade objetiva das entidades que prestam serviços públicos, enfatizando a necessidade de uma responsabilização ampla para garantir a proteção dos direitos dos cidadãos. Ao estabelecer que o dano pode ser causado a terceiros, e não apenas a usuários diretos, a autora amplia o conceito de responsabilidade, promovendo uma visão mais equitativa e inclusiva. A crítica ao entendimento anterior do Supremo Tribunal Federal reforça a importância de uma interpretação que abranja todos os afetados, enquanto a exigência de que o agente atue na qualidade de representante do Estado sublinha a necessidade de ética e responsabilidade na Administração Pública. Assim, a responsabilidade objetiva emerge não apenas como uma norma jurídica, mas como um pilar essencial da justiça e da legitimidade nas ações estatais.

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS AMBIENTAIS

A Constituição Federativa da República Brasileira estabelece no caput do art. 225 que “todos tem 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.” (BRASIL, 1988, on-line)

Conforme afirmado por Tupiassu (2003, p. 163-164), o direito ao meio ambiente é classificado como um direito de terceira geração, que reconhece a titularidade coletiva e o estabelece como um direito fundamental, em nome das gerações futuras, sendo considerado uma cláusula pétrea. É importante destacar que a ordem social, junto aos direitos fundamentais, constitui o cerne do regime democrático de direito, visando promover o bem-estar e a justiça social, garantindo a todos uma vida digna. Nesse contexto, o direito a um meio ambiente saudável e equilibrado se revela como um princípio derivado do direito à vida, tanto sob a perspectiva da saúde humana quanto da dignidade da existência.

Importante salientar que o dano ambiental é pré-requisito para o debate acerca da responsabilidade civil do Estado por danos ambientais. Ocorre que, o ordenamento jurídico brasileiro não contempla uma definição de dano ambiental. Para Oliveira (2017, p. 372) a falta de um conceito fixo para danos ambientais pode ser explicada pela complexidade que esses danos apresentam em uma sociedade marcada por rápidas mudanças tecnológicas. Um conceito restrito poderia limitar a aplicação do direito, enquanto um conceito muito abrangente poderia sobrecarregar o desenvolvimento socioeconômico. Isso leva à conclusão de que o conceito de dano ambiental é flexível e dinâmico, sendo definido através de fundamentos doutrinários e pela interpretação dos tribunais.

Para a doutrina, de acordo com Leite (2015, p. 573), o dano ambiental pode ser conceituado como a alteração indesejável de quaisquer dos recursos naturais, afetando a natureza e o próprio homem, na medida em que viola o direito fundamental de todos ao ambiente equilibrado.

Entretanto, apesar da lacuna legislativa em relação à definição de dano ambiental, o legislador apresentou conceitos legais de degradação da qualidade ambiental e poluição, nos artigos 3º II e III da Lei nº 6.938/1981 – a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Esses conceitos são inter-relacionados e associados, servindo como base para a definição de dano ambiental:

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

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 - b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 - c) afetem desfavoravelmente a biota;
 - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
- (BRASIL, 1981)

Dessa forma, os conceitos de degradação da qualidade ambiental e poluição, estabelecidos na referida lei, embora não definam explicitamente o dano ambiental, fornecem uma base para sua compreensão. Tais conceitos refletem a interconexão entre a saúde do meio ambiente e o bem-estar humano, evidenciando como a degradação ambiental impacta diretamente a qualidade de vida das populações. A relação entre poluição e degradação revela que ações irresponsáveis podem ter consequências não apenas ecológicas, mas também sociais e econômicas, afetando atividades essenciais e o equilíbrio da biota.

A Lei nº 6.938/1981 também determina em seu artigo 14, § 1º, que o poluidor deve indenizar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, independentemente da culpa, visto que o sistema jurídico brasileiro adotou a teoria da responsabilidade objetiva. Essa abordagem, fundamentada no nexo de causalidade, estabelece a obrigatoriedade de reparação e/ou indenização pelos danos causados.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça afirmou que:

[...] 2. A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) adotou a sistemática da responsabilidade civil objetiva (art. 14, parágrafo 1º) e foi integralmente recepcionada pela ordem jurídica atual, de sorte que é irrelevante e impertinente a discussão da conduta do agente (culpa ou dolo) para atribuição do dever de indenizar.

3. A adoção pela lei da responsabilidade civil objetiva significou apreciável avanço no combate à devastação do meio ambiente, uma vez que, sob esse sistema, não se leva em conta, subjetivamente, a conduta do causador do dano, mas a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e ao ambiente. Assim sendo, para que se observe a obrigatoriedade da reparação do dano é suficiente, apenas, que se demonstre o nexo causal entre a lesão infligida ao meio ambiente e a ação ou omissão do responsável pelo dano.

4. O art. 4º, VII, da Lei n. 6.938/81 prevê expressamente o dever do poluidor ou predador de recuperar e/ou indenizar os danos causados, além de possibilitar o reconhecimento da responsabilidade, repese-se, objetiva, do poluidor em indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente ou aos terceiros afetados por sua atividade, como dito, independentemente da existência de culpa, consoante se infere do art. 14, § 1º, da citada lei. [...] (REsp 578.797/RS).

Essa abordagem representa um avanço significativo na proteção do meio ambiente, pois facilita a responsabilização de poluidores, independentemente de sua intenção ou negligência. Ao focar na consequência do ato e nonexo causal, a lei assegura que o dano ambiental seja reparado de forma mais eficiente e justa. Essa reflexão nos leva a considerar o papel essencial da legislação ambiental não apenas como um mecanismo punitivo, mas também como um instrumento de prevenção, incentivando práticas sustentáveis e a recuperação dos ecossistemas. A responsabilidade objetiva, portanto, não só reforça a necessidade de indenização, mas também promove uma cultura de proteção ambiental que beneficia tanto o meio ambiente quanto a sociedade como um todo.

Conforme destacado por Oliveira (2017), a responsabilidade civil ambiental é fundamentada em princípios essenciais, como a prevenção, o poluidor-pagador, a solidariedade intergeracional e a reparação integral:

Prevenção porque a essência de todo o direito ambiental é a adoção de medidas de antecipação, preventivas. Com a ocorrência do dano ambiental, adentra-se no princípio do poluidor-pagador, em que uma de suas faces é a obrigação do empreendedor em reparar os danos causados ao meio ambiente. Essa reparação, por sua vez, deverá ser de forma integral, em uma tentativa de retorno ao status quo ante ou o mais próximo possível. Todos esses princípios, em última análise, convergem para uma responsabilidade ética entre as gerações, uma vez que é necessário legar o ambiente em condições similares ou melhores para as gerações futuras. (OLIVEIRA, 2017, p. 371)

Os referidos princípios não apenas reforçam a importância de ações preventivas para evitar danos, mas também estabelecem a obrigação dos responsáveis pela degradação em reparar integralmente os prejuízos causados. Essa reparação, que visa retornar ao estado anterior do meio ambiente, destaca a necessidade de uma ética intergeracional, onde cada geração deve zelar pelo legado ambiental que deixará para as gerações futuras. Assim, a reflexão sobre esses princípios nos leva a entender que a proteção do meio ambiente deve ser uma responsabilidade coletiva, que requer compromisso e ação efetiva de todos.

Consoante ao artigo 3º, IV, da Lei n. 6.938/81 tanto as pessoas físicas quanto as jurídicas são responsabilizadas pelos danos ambientais. Sob a perspectiva de Sirvinskas (2022, p. 276) não é diferente com relação à pessoa jurídica de direito interno, que deve ser responsabilizada com ainda mais rigor quando falha na fiscalização ou concede licenças ambientais de maneira inadequada. Contudo, segundo o autor, essa responsabilidade não isenta o verdadeiro causador dos danos, que também deve responder por suas ações. Além disso, a pessoa jurídica de direito público interno é responsável por danos que causar diretamente ao meio ambiente através de suas funções. O Poder Público pode, por exemplo, realizar obras como abrir estradas ou construir usinas sem realizar os estudos de impacto ambiental (EPIA/RIMA). Nesses casos, a responsabilidade objetiva pelo risco integral se aplica, ou seja, não é necessário provar culpa, apenas demonstrar o dano e a relação causal com a ação do agente. Após reparar o dano, o Poder

Público pode buscar a responsabilização do causador direto por meio de uma ação regressiva, configurando assim a responsabilidade solidária.

De maneira semelhante, Sarlet; Fensterseifer (2023, p. 714) destacam que a responsabilização do Estado, especialmente em casos que envolvem a recuperação de áreas degradadas ou a implementação de medidas de proteção ambiental, deve alinhar a atuação do ente estatal às prioridades constitucionais, beneficiando assim a sociedade como um todo. Além disso, deve-se considerar a possibilidade de ação regressiva contra o poluidor privado. Contudo, para evitar que o ônus da reparação recaia injustamente sobre a sociedade, que é a verdadeira "vítima" do dano ambiental, é apropriado que a responsabilidade do Estado seja acionada de forma subsidiária. Isso significa que a atuação do ente estatal deve ocorrer somente quando não for viável responsabilizar diretamente o causador do dano ambiental, conforme já estabelecido na jurisprudência do STJ. Em última análise, essa situação se configura como uma omissão ou insuficiência na fiscalização, que compromete o exercício do poder de polícia ambiental e resulta no descumprimento das competências executivas dos entes federativos em matéria ambiental.

Nesse âmbito, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) publicou, em 6 de dezembro de 2021, a Súmula 652, que fixou entendimento a respeito da responsabilidade civil da Administração Pública por danos ambientais resultantes de sua omissão. A edição da referida súmula baseou-se em alguns precedentes originários, entre os quais se faz importante destacar:

[...] DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO.

[...] 4. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura*, e do *favor debilis*, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. Precedentes do STJ.

[...] 13. A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa.

14. No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de *execução subsidiária* (ou com ordem de preferência).

15. A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil) (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010)

Conforme Hori, Ferreira e Moreno (2022), a Súmula 652 do STJ estabelece que, mesmo quando a responsabilidade é solidária, a reparação do dano ambiental deve ser inicialmente atribuída ao poluidor direto. O Estado só será responsabilizado se o verdadeiro causador não puder realizar a reparação. Embora seja viável a condenação do Estado por omissão na fiscalização, a execução das medidas de reparação e indenização ocorrerá em seu favor apenas após a esgotamento das possibilidades de exigir a responsabilidade do causador do dano.

Para Trennepohl (2023, p. 82), um ponto que merece destaque quando se está tratando da responsabilidade civil ambiental é a licitude da atividade causadora de danos, a qual não exclui a responsabilização do agente. Ou seja, a responsabilidade objetiva recai, também, sobre as atividades lícitas, uma vez que o Poder Público não concede autorizações ou licenças ambientais para poluir, por não possuir “o direito de consentir na agressão à saúde da população através do controle exercido pelos seus órgãos” (MACHADO, 2006, p. 251). Havendo danos, portanto, eles devem ser reparados.

Indubitavelmente, outro aspecto a ser ressaltado, é a não aplicação da “teoria do fato consumado” em matéria ambiental. Marchesan (2019, p. 404) define o fato consumado em matéria ambiental como o “argumento tendente a perpetuar situações ilícitas que se consolidaram diante da morosidade ou inércia da Administração ou do Judiciário, esse último nem sempre logrando cumprir a razoável duração do processo ou ainda diante de inovação legislativa menos protetiva ao meio ambiente”. Ainda nesse contexto, Barreira (2021) aduz que “a aceitação do fato consumado em matéria ambiental fragiliza a autoridade do Juiz, desmoraliza o Estado de Direito e pode implicar e enriquecimento ilícito para aquele que dele se beneficia em detrimento do bem ambiental”.

Observa-se, portanto, segundo Sarlet; Fensterseifer (2023, p. 716), que “admitir a tese do fato consumado no Direito Ambiental representa, como dito por Marchesan, a negação do Estado (Democrático e Ecológico) de Direito – bem como o Sistema de Justiça –, aceitando o

seu fracasso e omissão no cumprimento dos deveres de proteção ecológica que lhe são impostos pela CF/1988 (art. 225).” De maneira geral, esse entendimento foi consolidado pelo STJ ao editar a Súmula 613, que afirma que “Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.” Logo, essa diretriz busca garantir que a responsabilidade pela proteção do meio ambiente não seja mitigada por situações já consolidadas, preservando assim a integridade ecológica e promovendo uma ação efetiva por parte das autoridades competentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto, a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais emerge como um pilar fundamental para a promoção da justiça socioambiental e a proteção do meio ambiente. A Constituição Federal e a legislação ambiental brasileira estabelecem um arcabouço jurídico que impõe ao Estado o dever de assegurar a preservação do meio ambiente para as gerações atuais e futuras. Nesse contexto, ao se reconhecer que ações ou omissões estatais podem ocasionar prejuízos significativos à natureza e à coletividade, estabelece-se uma obrigação não apenas de reparação, mas também de prevenção, visando reforçar a integridade ambiental.

O ordenamento jurídico brasileiro, ao adotar a teoria da responsabilidade objetiva, assegura que tanto as entidades públicas quanto as privadas que atuam na prestação de serviços públicos respondam por danos causados a terceiros, independentemente da culpa. Ao exigir apenas a comprovação do nexo causal, a norma promove maior proteção aos indivíduos, garantindo que possam buscar reparação em situações de lesões decorrentes da ação estatal. Assim, essa forma de se responsabilizar objetivamente não apenas fortalece o Estado como um agente responsável, mas também reflete um compromisso com a justiça e a equidade nas relações entre o Poder Público e a sociedade.

5577

A pesquisa realizada evidencia que o conceito de dano ambiental carece de uma definição formal na legislação brasileira e ainda apresenta divergências na doutrina e na jurisprudência. Todavia, essa falta de consenso dificulta a criação de critérios claros sobre o grau de alteração necessário no equilíbrio ecológico e no bem-estar humano para que um dano ambiental seja reconhecido. Por conseguinte, tal indefinição pode gerar incertezas na aplicação das normas e na responsabilização por danos, comprometendo a eficácia das políticas ambientais.

Para garantir uma proteção efetiva ao meio ambiente e à saúde da população, é crucial que a legislação avance em direção a um marco normativo mais robusto e abrangente. Assim, uma definição precisa de dano ambiental não apenas orientaria a atuação dos órgãos competentes, mas também promoveria maior segurança jurídica para todos os envolvidos, incentivando a responsabilização adequada em casos de danos ambientais. Portanto, é imprescindível que haja um arcabouço legal mais completo, que contemple de forma clara as diversas formas de danos e as responsabilidades correlatas, garantindo que os princípios de prevenção, poluidor-pagador, solidariedade intergeracional e reparação integral sejam efetivamente aplicados.

Além disso, a análise doutrinária e jurisprudencial sobre a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais aponta para uma tendência crescente em reconhecer essa responsabilidade como objetiva, ilimitada e solidária. Por outro lado, nos casos em que o Poder Público concorre para o prejuízo por omissão, sua responsabilidade solidária é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência). Essa perspectiva reforça a ideia de que o Poder Público deve não apenas prevenir, mas também reparar os danos que contribuir para causar, mesmo que de forma omissiva.

Por fim, a rejeição da teoria do fato consumado em matéria ambiental mostra-se como essencial para a manutenção do Estado Democrático e Ecológico de Direito. Aceitar essa teoria implicaria uma grave omissão no cumprimento dos deveres de proteção ecológica que o texto constitucional impõe, comprometendo a possibilidade de um meio ambiente sustentável e equilibrado. Logo, a busca pela justiça ambiental deve ser constante, exigindo um esforço coletivo que envolva o Estado e a sociedade em um compromisso inabalável com a preservação do meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. p. 262. ISBN 9786553620421. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553620421/>. Acesso em: 20 out. 2024.

ANTUNES, Paulo de B. **Direito Ambiental**. 23. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. p. 230. ISBN 9786559773787. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559773787/>. Acesso em: 20 out. 2024.

BARREIRA, Luciana. **Fato consumado e integridade ecológica: governança judicial à luz da súmula nº 613 do STJ**. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de aplicação e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm. Acesso em: 19 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.071.741 - SP (2008/0146043-5)**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=4715617&tipo=o&nreg>. Acesso em: 19 out. 2024.

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. p. 492. ISBN 9786559774265. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774265/>. Acesso em: 20 out. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book. p. 849. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/>. Acesso em: 20 out. 2024.

5579

HORRI, Claudia; FERREIRA, Eduardo; MORENO, Thais. **Responsabilidade civil do Estado por danos ambientais**. Disponível em: <https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/ambiental/responsabilidade-civil-do-estado-por-danos-ambientais>. Acesso em: 20 out. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book. p. 829. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645770/>. Acesso em: 20 out. 2024.

LEITE, José Rubens M. **Manual do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2015. E-book. p. 573. ISBN 9788502622517. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502622517/>. Acesso em: 20 out. 2024.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 251.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **O fato consumado em matéria ambiental**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 404.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 623.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2017. E-book. p. 378. ISBN 9788530975678. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530975678/>. Acesso em: 20 out. 2024.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book. p. 714. ISBN 9786559648603. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648603/>. Acesso em: 20 out. 2024.

SIRVINSKAS, Luís P. **Manual de direito ambiental**. 20. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. p. 276. ISBN 9786553620438. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553620438/>. Acesso em: 20 out. 2024.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental**. 10. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p. 83. ISBN 9786553626867. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553626867/>. Acesso em: 20 out. 2024.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **O direito ambiental e seus princípios informativos**. In: Revista de Direito Ambiental, ano 08, n. 30, abril/junho de 2003, p. 163-164.