

**CENTRO UNIVERSITÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALTO VALE DO
ITAJAÍ – UNIDAVI**

KELLY HILLESHEIM MEES

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DOS DESASTRES
AMBIENTAIS**

**Ituporanga
2021**

KELLY HILLESHEIM MEES

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DOS DESASTRES
AMBIENTAIS**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito, pelo
Centro Universitário para o Desenvolvimento do
Alto Vale do Itajaí - Unidavi

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Cheila da Silva

**Ituporanga
2021**

**CENTRO UNIVERSITÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALTO VALE DO
ITAJAÍ – UNIDAVI**

A monografia intitulada **“RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DOS DESASTRES AMBIENTAIS”**, elaborada pela acadêmica KELLY HILLESHEIM MEES, foi considerada

☐ APROVADA

☐ REPROVADA

por todos os membros da banca examinadora para a obtenção do título de BACHAREL EM DIREITO, merecendo nota _____.

_____, ____ de _____ de _____.

Prof. Me. Mickhael Erik Alexander Bachmann
Coordenador do Curso de Direito

Apresentação realizada na presença dos seguintes membros da banca:

Presidente: _____

Membro: _____

Membro: _____

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando o Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Ituporanga, ____ de _____ de ____.

Kelly Hillesheim Mees
Acadêmica

À minha mãe, Yara, pelos valores transmitidos e por tudo que fez por mim. Ao meu irmão, Renan, com muito amor e carinho. Aos meus queridos avós, Maria Florentina e José Nilo, por serem o pilar de minha educação (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus, pois sem a direção dada por Ele, a conclusão deste trabalho não seria possível. Ele nunca me abandonou nos momentos em que precisei.

Também, à minha orientadora Cheila da Silva que me auxiliou na germinação das ideias e me deu suporte durante todo o processo de desenvolvimento deste projeto.

Aos tantos professores que me transmitiram conhecimento ao longo desses cinco anos de curso, por serem uma constante fonte de motivação e incentivo durante minha trajetória. Muito obrigada.

À minha mãe Yara, pelo carinho, afeto, dedicação e cuidados dispensados durante toda a minha existência, por me possibilitar cursar uma faculdade e ter uma formação. Sua grande força foi a mola propulsora que permitiu o meu avanço, mesmo durante os momentos mais difíceis. Agradeço do fundo do meu coração.

Ao meu irmão Renan, que sempre me ajudou em todos os momentos, inclusive durante a faculdade, me orientando em diversos aspectos referentes ao ensino superior.

Ao meu namorado Pedro Henrique, que sempre me incentivou e foi capaz de suportar todos os meus momentos de estresse durante o processo. Com muita gratidão no coração por fazer parte da minha vida.

Às minhas amigas e futuras colegas de profissão Manu, Júlia e Djuli, por tanto me ouvir falar sobre a monografia e por contribuírem com seus conhecimentos, sem o apoio de vocês, este projeto de pesquisa teria o seu valor reduzido.

Ao meu amigo Wilham, pelo apoio dispensado durante todo o curso.

Ao meu pequeno primo João Benjamin, por me proporcionar momentos descontraídos, os quais me recarregavam para dar continuidade ao projeto.

Aos meus tios Rainoldo e Rakel, por todo apoio e incentivo dispensados.

À minha querida avó Maria Florentina (*in memoriam*), que sempre me apoiou nos meus sonhos e projetos, cujo empenho em me educar sempre veio em primeiro lugar. Aqui estão os resultados dos seus esforços. Com muita gratidão.

Também ao meu avô José Nilo (*in memoriam*), que sempre acreditou em meu potencial. Sei que continua me guiando.

RESUMO

A presente monografia tem como tema A Responsabilidade Civil do Estado em decorrência dos Desastres Ambientais. Os desastres ambientais sempre aconteceram em todo o mundo, sem aviso prévio, e geralmente devastam cidades, suas construções, casas, prédios, patrimônios históricos e até mesmo vidas. São diversas as suas causas, dentre elas as ações ou omissões humanas. Tal tema era sempre tratado dentro da matéria de direito ambiental, mas com o tempo e atualizações doutrinárias, jurisprudenciais e normativas, passou a conquistar seu próprio espaço. Atualmente tem se falado muito em direito dos desastres, uma nova área que tem a finalidade de diminuir os riscos de desastres observando os princípios do direito ambiental, principalmente os princípios da prevenção e precaução. Além disso, no caso de ocorrência de desastres, busca regulamentar a recuperação dos danos e prejuízos. Assim como o direito ambiental, as preocupações do direito dos desastres consistem na busca pela melhor qualidade de vida e de bem-estar social, bem como um meio ambiente equilibrado e construções de cidades resilientes e sustentáveis. Após compreender os princípios, conceitos, circunstâncias, doutrina, jurisprudências e a legislação que cerca o direito dos desastres, conclui-se que no Brasil foi adotada a responsabilidade civil objetiva, a qual permite a responsabilização do Estado pelos danos ambientais, até mesmo sobre os provenientes de desastres ambientais, conforme os artigos 3º, IV e 14, §1º, ambos da Lei nº 6.938/1981, combinado com os artigos 37, §6º e 225, §§ 2º e 3º, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para o presente trabalho foi utilizado o método de abordagem indutivo, o método de procedimento monográfico e a técnica de pesquisa é bibliográfica. Nas considerações finais abordar-se-á a parte principal do tema, mostrando a comprovação total, parcial ou não comprovação da hipótese básica apresentada na introdução da monografia.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Direito dos Desastres. Desastres Ambientais. Responsabilidade Civil Ambiental do Estado. Poder Público.

ABSTRACT

This monograph has as its theme The Civil Liability of the State due to Environmental Disasters. Environmental disasters have always happened all over the world, without warning, and generally devastate cities, their buildings, houses, buildings, historical heritage and even lives. Its causes are diverse, among them human actions, or omissions. This theme was always dealt with in the field of environmental law, but with time and doctrinal, jurisprudential and normative updates, it started to conquer its own space. Currently, much has been said about disaster law, a new area that aims to reduce the risks of disasters by observing the principles of environmental law, especially the principles of prevention and precaution. In besides, in the event of disasters, it seeks to regulate the recovery of damages. As with environmental law, the concerns of disaster law consist of the search for a better quality of life and social well-being, as well as a balanced environment and the construction of resilient and sustainable cities. After to understand the principles, concepts, circumstances, doctrine, jurisprudence and the legislation that surrounds the law of disasters, it is concluded that in Brazil objective civil liability was adopted, which allows the State to be held responsible for environmental damage, even on from environmental disasters, according to articles 3, IV and 14, §1, both of Law 6.938 / 1981, combined with articles 37, §6 and 225, §§ 2 and 3, both of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. For the present work the method of inductive approach was used, the method of monographic procedure and the research technique is bibliographic. In the final considerations, the main part of the theme will be approached, showing the total, partial or non-proof of the basic hypothesis presented in the introduction of the monograph.

Keywords: Environmental Law. Disaster Law. Environmental Disasters. State Environmental Civil Liability. Public Power.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. MEIO AMBIENTE	12
2.1 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE	12
2.2 DESMEMBRAMENTO DO CONCEITO JURÍDICO DE MEIO AMBIENTE	14
2.2.1 Meio Ambiente Artificial	15
2.2.2 Meio Ambiente Natural	15
2.2.3 Meio Ambiente Cultural	16
2.2.4 Meio Ambiente do Trabalho	17
2.3 PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO AMBIENTAL	18
2.3.1 Princípio da Prevenção	19
2.3.2 Princípio da Precaução	21
2.3.3 Princípio do Controle do Poluidor pelo Poder Público	22
2.3.4 Princípio do Poluidor-Pagador	23
2.3.5 Princípio da Responsabilidade	25
3. O DIREITO DOS DESASTRES	27
3.1 OS DESASTRES E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO	27
3.2 O DIREITO DOS DESASTRES E SUA RELAÇÃO COM OS DEMAIS RAMOS DO DIREITO	31
3.3 OS RISCOS AMBIENTAIS E SUA GESTÃO	35
3.4 O DIREITO DOS DESASTRES E O MEIO AMBIENTE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	37
3.5 POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - BRASIL	40
3.6 PREVENÇÃO DE DESASTRES E EDUCAÇÃO AMBIENTAL	43
3.7 CONSTRUÇÃO DE CIDADES RESILIENTES E SUSTENTÁVEIS	43
4. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL	46
4.1 DANO AMBIENTAL E RESPONSABILIDADE	46
4.2 PREVENÇÃO DO DANO	48
4.3 COMPROVAÇÃO DO DANO AMBIENTAL	49
4.4 A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA	51
4.5 A CONEXÃO ENTRE A ATIVIDADE E O DANO - NEXO DE CAUSALIDADE	52
4.6 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	54
4.7 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO	55

4.8 RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA	58
4.9 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO EM FACE DOS DESASTRES AMBIENTAIS	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66

1. INTRODUÇÃO

O objeto do presente Trabalho de Curso é estudar sobre a responsabilidade civil do estado em decorrência dos desastres ambientais.

O seu objetivo institucional é a produção do Trabalho de Curso como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito pelo Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí – Unidavi.

O objetivo geral deste trabalho de curso é investigar se o Estado pode ser responsabilizado pelos danos causados pelos desastres ambientais.

Os objetivos específicos são: a) analisar os conceitos operacionais acerca do tema e as estatísticas acerca dos danos causados por desastres ambientais; b) discutir sobre as manifestações do Estado no que diz respeito aos desastres ambientais e possível responsabilização do mesmo; c) demonstrar a existência da responsabilidade civil do Estado nos desastres ambientais, caso seja confirmada no decorrer do trabalho.

Na delimitação do tema levanta-se o seguinte problema: O Estado pode ser responsabilizado pelos danos causados pelos desastres ambientais? Para o equacionamento do problema levanta-se a seguinte hipótese: supõe-se que o Estado possa ser responsabilizado pelos danos causados pelos desastres ambientais.

O Método de abordagem a ser utilizado na elaboração desse trabalho de curso será o indutivo; o Método de procedimento será o monográfico. O levantamento de dados será através da técnica da pesquisa bibliográfica.

O mundo tem passado por grandes mudanças e transformações nos últimos anos, enquanto boa parte dessas mudanças são positivas, algumas têm causado preocupações. Algumas práticas comuns dos seres humanos, como por exemplo a emissão de gases de efeito estufa (utilização de carros movidos por combustível) geram poluição que atinge diretamente e negativamente o clima e a camada de ozônio. O aquecimento global tem desestabilizado muito o meio ambiente e causado cada vez mais desastres ambientais devastadores. Por isso, é importante que medidas sejam tomadas a fim de conscientizar a todos sobre a necessidade de cuidado ao meio ambiente.

Foi a partir deste contexto que o presente trabalho foi escrito. Com a grande incidência de desastres ambientais, passou a existir uma nova área jurídica chamada direito dos desastres, que assim como o direito ambiental, objetiva uma melhor

qualidade de vida e de bem-estar social, bem como um meio ambiente equilibrado e construções de cidades resilientes e sustentáveis. Embora objetivando a mesma coisa que o direito ambiental, o direito dos desastres tem sua particularidade: diminuir os riscos de desastres observando os princípios do direito ambiental, principalmente os princípios da prevenção e precaução. Além disso, no caso de ocorrência de desastres, ele busca regulamentar a recuperação dos danos e prejuízos.

Assim, o primeiro capítulo traz conceitos importantes acerca do tema, como o conceito de meio ambiente e de todas as suas subdivisões. Também foram apresentados e conceituados todos os princípios que regem o direito ambiental, bem como demonstrada a importância de cada um deles.

O segundo capítulo oferece o conceito de direito dos desastres e no que, em seus exatos termos, ele consiste. Inicialmente foi falado acerca de sua contextualização social, posteriormente sobre a sua relação com os demais ramos do direito. Em seguida, os riscos ambientais foram citados e explicados, bem como se dá a gestão dos mesmos. Posteriormente o capítulo dedicou-se a descrever o direito dos desastres no contexto brasileiro, frente às constituições brasileiras, também dispõe acerca da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Finalmente foi exposta a necessidade de prevenção dos desastres e da construção de cidades resilientes e sustentáveis.

No terceiro e último capítulo foi tratado acerca da responsabilidade civil ambiental. As expressões dano ambiental e responsabilidade foram conceituadas. Após apresentar informações e conceitos acerca da responsabilidade civil, responsabilidade civil ambiental do Estado e responsabilidade solidária, finalmente adentrou-se no assunto responsabilidade civil ambiental do Estado em face dos desastres ambientais.

Importante mencionar que a finalidade da presente monografia é contribuir para as áreas jurídicas que o direito dos desastres se estende: direito ambiental e direito dos desastres.

A presente monografia encerrar-se-á com as Considerações Finais nas quais serão apresentados pontos essenciais destacados dos estudos e das reflexões realizados sobre a Responsabilidade Civil do Estado em decorrência dos Desastres Ambientais.

2. MEIO AMBIENTE

O meio ambiente deve ser preservado e para fazer isso, é preciso conhecê-lo. Preservar a natureza e tudo que a compõe é a maior demonstração de humanidade e extremamente necessário para manter o equilíbrio ambiental.

2.1 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

Antes de conceituar meio ambiente, é importante entender o significado de direito ambiental, aquele que tem como finalidade manter o equilíbrio entre o ser humano e o meio ambiente através de normas disciplinadoras, visando exclusivamente a sua proteção. Embora tenha uma finalidade clara e certa, os doutrinadores divergem sobre o conceito e principalmente nomenclatura, alguns chamam o direito ambiental de direito ecológico, outros de direito da natureza.

Para Paulo de Bessa Antunes, o direito ambiental é como:

[...] um direito humano fundamental que cumpre a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais. [...] tem uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que se devem harmonizar sob o conceito de desenvolvimento sustentado.¹

Já Paulo Affonso Machado entende o direito ambiental como um direito sistematizador:

O Direito Ambiental é um Direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica. Não se trata mais de construir um Direito das águas, um Direito da atmosfera, um Direito do solo, um Direito da fauna, um Direito da biodiversidade. O Direito Ambiental não ignora o que cada matéria tem de específico, mas busca interligar estes temas com a argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação.²

¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 5. ed. rev. ampl e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 9.

² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001., p. 126-127.

Como o direito ambiental é regido apenas por leis esparsas, não tendo um Código de Direito Ambiental, José Afonso da Silva demonstra sua visão acerca do assunto:

Pode-se dizer que se trata de uma disciplina jurídica de acentuada autonomia, dada a natureza específica de seu objeto – ordenação da qualidade do meio ambiente com vista a uma boa qualidade de vida –, que não se confunde, nem mesmo se assemelha, com o objeto de outros ramos do direito.³

Diante dos conceitos expostos, é evidente que existem fortes divergências acerca do direito ambiental, porém em todos os entendimentos existe uma concordância: ele serve para manter um equilíbrio no meio ambiente, entre o ser humano e a natureza.

Sem o direito ambiental, a proteção à natureza e à vida não existiria, o mundo iria usufruir e degradar o meio ambiente, sem qualquer compromisso ou obrigação de cuidado.

O conceito de meio ambiente é tão importante quanto o de direito ambiental e é igualmente amplo. O art. 3º, inciso I, da Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, diz:

Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
I — meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; [...].⁴

Isto é, o significado de meio ambiente não se limita a um local ou espaço específico, como sugere o nome. Vai além, conforme descreve Marcelo Abelha Rodrigues, acerca do artigo supracitado:

Porquanto as palavras “meio” e “ambiente” signifiquem o entorno, aquilo que envolve, o espaço, o recinto, a verdade é que quando os vocábulos se unem, formando a expressão “meio ambiente”, não vemos aí uma redundância como sói dizer a maior parte da doutrina, senão porque cuida de uma entidade nova e autônoma, diferente dos simples conceitos de meio e de ambiente. O alcance da expressão é mais largo e mais extenso do que o de simples ambiente. Portanto, a expressão “meio ambiente”, como se vê na conceituação do legislador da Lei n. 6.938/81, não retrata apenas a ideia de espaço, de simples ambiente. Pelo contrário, vai além para significar, ainda,

³SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 41.

⁴ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

o conjunto de relações (físicas, químicas e biológicas) entre os fatores vivos (bióticos) e não vivos (abióticos) ocorrentes nesse ambiente e que são responsáveis pela manutenção, pelo abrigo e pela regência de todas as formas de vida existentes nele.⁵

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê em seu artigo 225 que o meio ambiente é um direito de todos e, portanto, todos devem defendê-lo e preservá-lo:

Art. 225. 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.⁶

O meio ambiente é tudo que nos cerca, abrange todos os elementos que compõe um espaço, uma cultura, um local histórico, a própria natureza, até mesmo os elementos artificiais. É a combinação de um todo.

Quanto ao conceito jurídico do meio ambiente, pode ser dividido em duas concepções: amplo ou limitado. Na concepção de que o meio ambiente é limitado, ele abrange apenas o patrimônio natural e tudo que é vivo e o compõe. Já em uma visão mais ampla, o meio ambiente engloba tudo, água, ar, fauna, flora e também tudo que é artificial, como patrimônios culturais e suas edificações.

Dentre os diversos conceitos citados, é possível definir o meio ambiente como tudo que nos cerca, o conjunto de elementos e relações, naturais ou artificiais, é também um direito comum e fundamental, que deve ser preservado por todos.

2.2 DESMEMBRAMENTO DO CONCEITO JURÍDICO DE MEIO AMBIENTE

Como já visto, o meio ambiente engloba todas as formas de interações de ordem física, química e biológica, conforme o art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil. Por ter um conceito muito amplo, existem algumas categorias dentro do tema meio ambiente, são elas: artificial, natural, cultural e do trabalho.

⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 73-74.

⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

2.2.1 Meio Ambiente Artificial

O meio ambiente artificial consiste nas modificações ou construções de espaços pela ação humana, isto é, construções de casas, edifícios, parques, equipamentos comunitários, tudo o que compõe um centro urbano, seja o espaço aberto ou fechado.

No entendimento de Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

[...] o meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Dessa forma, todo o espaço construído, bem como todos os espaços habitáveis pela pessoa humana compõem o meio ambiente artificial.⁷

A zona rural também pode ser um meio ambiente artificial, dependendo do espaço, devido a existência de habitação, construção de casas e fazendas.

A legislação normatiza essa classificação de meio ambiente nos artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil, na Lei n. 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) e na lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que dispõem sobre condutas a serem cumpridas pela sociedade, levando em consideração o interesse social, a respeito dos centros urbanos e propriedades, com o intuito de preservação do meio ambiente e busca pelo equilíbrio ecológico dentro do perímetro urbano.

Além disso, no art. 21 da Constituição da República Federativa do Brasil, a União é responsabilizada pelo eficiente desenvolvimento urbano.

2.2.2 Meio ambiente natural

O meio ambiente natural, como o próprio nome sugere, é tudo aquilo que existe na natureza, independentemente da ação humana, tudo que é natural. Envolve duas classificações: bióticos (seres vivos) e abióticos (bens sem vida), isto é, o meio ambiente natural é composto pela terra, a água, o ar, fauna e flora.

⁷ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 300.

Essa classificação de meio ambiente é resguardada no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, em seu §1º, incisos I e VII, e §4º:

Art. 225. 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam animais à crueldade.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.⁸

Portanto, o meio ambiente natural é composto pelos diversos tipos e formas de recursos naturais encontrados na natureza.

2.2.3 Meio ambiente cultural

Embora este meio ambiente se confunda muitas vezes com o meio ambiente artificial, por também surgir de ações humanas, ele tem sua particularidade: o valor, muitas vezes impagável, do bem cultural.

O patrimônio cultural de determinada sociedade e seu povo é extremamente bem valorizado e por isso se tornou uma classificação dentro do tema meio ambiente, por sua grande relevância histórica e necessidade de preservação.

O meio ambiente cultural é tutelado nos artigos 215 e 216 da Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 216 - Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos

⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.⁹

Para Marcos Paulo de Souza Miranda, a valorização e proteção dos bens culturais é necessária, pois são essenciais à sadia qualidade de vida:

O conceito hodierno de meio ambiente não se resume ao seu aspecto meramente naturalístico, mas comporta uma conotação abrangente, holística, que engloba inclusive os bens de valor histórico e artístico, sendo necessário que os operadores do direito se atentem para este fato, pois somente assim será possível alcançar a proteção integral do meio ambiente, assegurando que os bens de valor cultural, que também são essenciais à sadia qualidade de vida de todos nós, possam ser usufruídos pelas presentes e pelas futuras gerações.¹⁰

Preservar e respeitar o meio ambiente cultural é conservar uma história e guardar os valores transmitidos por ela para que possam ser passados às futuras gerações.

2.2.4 Meio ambiente do trabalho

Trata-se do local onde as pessoas exercem suas atividades laborativas, formado por bens materiais e imateriais. Em regra, deve ser um espaço seguro, saudável e equilibrado, que não comprometa a saúde física e psíquica de quem lá exerce suas funções laborais.

Existe uma norma específica sobre a competência para legislar sobre essa classificação de meio ambiente, está prevista no art. 22, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e **do trabalho**. (grifo nosso)¹¹

⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

¹⁰ MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Patrimônio Ambiental Cultural**: usucapião de bens móveis tombados – uma análise em busca da efetividade protetiva do Dec.-Lei 25/37. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 41, jan.-mar. 2006.

¹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

A tutela do meio ambiente do trabalho está resguardada no art. 200, inciso VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.¹²

Para Arion Sayão Romita, a moradia e o espaço urbano também podem ser englobados nessa classificação, como explica:

Importante é a conceituação de meio ambiente do trabalho apta a recolher o resultado das transformações ocorridas nos últimos tempos nos métodos de organização do trabalho e nos processos produtivos, que acarretam a desconcentração dos contingentes de trabalhadores, não mais limitados ao espaço interno da fábrica ou empresa. Por força das inovações tecnológicas, desenvolvem-se novas modalidades de prestação de serviços, como trabalho em domicílio e teletrabalho, de sorte que o conceito de meio ambiente do trabalho se elastece, passando a abranger também a moradia e o espaço urbano.¹³

É imprescindível mencionar que as normas que regem o meio ambiente do trabalho diferem das normas dos direitos trabalhistas, o direito do trabalho que disciplina sobre as relações jurídicas entre empregado e empregador.

2.3 PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO AMBIENTAL

Princípio é uma palavra de origem latina e, como o próprio nome sugere, quer dizer "aquilo que vem primeiro", começo, ponto de partida. No âmbito jurídico, o princípio é uma fonte do direito de extrema importância, pois não é apenas argumentativo e interpretativo, têm valor normativo no momento de aplicação, serve como pilar para a criação de novas normas e seus fundamentos, é utilizado quando surgem lacunas na legislação, com o intuito de preenchê-las, dentre outras funções.

No entendimento de Norberto Bobbio:

Os princípios gerais são apenas, a meu ver, normas fundamentais ou generalíssimas do sistema, as normas mais gerais. A palavra princípios leva a engano, tanto que é velha questão entre juristas se os princípios gerais são normas. Para mim não há dúvida: os princípios gerais são normas como todas as outras. E esta é também a tese sustentada por Crisafulli. Para sustentar que os princípios gerais são normas, os argumentos são dois, e ambos válidos: antes de mais nada,

¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

¹³ ROMITA, Arion Sayão **Direitos fundamentais nas relações de trabalho**. 5. ed. rev. e aumentada. São Paulo: LTr, 2014. p. 383.

se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio da espécie animal obtenho sempre animais, e não flores ou estrelas. Em segundo lugar, a função para qual são extraídos e empregados é a mesma cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso. E com que finalidade são extraídos em caso de lacuna? Para regular um comportamento não-regulamentado: mas então servem ao mesmo escopo que servem as normas. E por que não deveriam ser normas?¹⁴

A origem da palavra princípio tem total relação com o significado e sentido atual dela, uma vez que os princípios são hierarquicamente superiores, devem servir de base para criação de novas regras e não ao contrário.

Para o direito ambiental se tornar um ramo autônomo do direito, foi necessário ter seus próprios princípios, os quais visam a proteção e preservação do meio ambiente, para as atuais e futuras gerações. É imprescindível que todos os princípios ambientais sejam levados em consideração nas tomadas de decisões e criações de novas normas para que o meio ambiente nunca seja prejudicado, e para que nas hipóteses de desastres e impactos ambientais causados pela ação do homem, sejam devidamente reparados pelos responsáveis.

2.3.1 Princípio da Prevenção

Como o próprio nome sugere, esse princípio é de suma importância e visa a prevenção da natureza e de todo meio ambiente. É citado com clareza no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, §1º, incisos II e VI: "preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético" e "promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente", respectivamente.

Aos que não respeitarem o princípio da prevenção, cabe penalidade. A lei n. 9.605/98 dispõe:

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

¹⁴ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 7ª ed. Brasília: Unb, 1996, p. 159.

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.¹⁵

É mais fácil prevenir para que o dano não aconteça, do que repará-lo, nesse sentido, é evidente que a prevenção é muito mais importante do que a responsabilização pelo dano ambiental. Marcelo Abelha Rodrigues aponta sobre o princípio da prevenção:

Sua importância está diretamente relacionada ao fato de que, se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam.¹⁶

O verbo prevenir é no sentido de prever, antecipar. Isto é, o princípio exige um conhecimento prévio que comprove que determinadas atitudes irão gerar um dano ambiental e por isso devem ser evitadas. Paulo Affonso Leme Machado descreve em cinco passos como o princípio deve ser aplicado:

1º) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas do mar, quanto ao controle da poluição; 2º) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 3º) planejamentos ambiental e econômico integrados; 4º) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; e 5º) Estudo de Impacto Ambiental.¹⁷

Além da Constituição da República Federativa do Brasil, a lei n. 6.938.81 também menciona indiretamente o princípio da prevenção. Em seu artigo 2º, incisos IV e IX, dispõe a respeito da "proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas" e "proteção de áreas ameaçadas de degradação", respectivamente, para que sejam criadas formas a fim de prevenir desastres, evitar atitudes do homem que gerem prejuízo ao meio ambiente, dentre outras situações.

Por diversas vezes desastres ambientais ocorreram e em um primeiro momento não tem nenhuma opção válida para a reparação, o que acaba refletindo

¹⁵ BRASIL. **Lei 9.605/98**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm Acesso em: 12 fev. 2021.

¹⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental**: Parte Geral. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 203.

¹⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudos de Direito Ambiental**. São Paulo, Malheiros Editores, 1994, p.36.

nas gerações futuras, por isso a prevenção é tão importante, tanto agora quanto no futuro.

O princípio da prevenção existe para que se tenha um conhecimento antecipado sobre os possíveis danos que podem ser causados decorrentes de determinadas situações e atitudes, e assim, não deixar com que esses danos se concretizem.

2.3.2 Princípio da Precaução

Embora muito parecidos, com a mesma função e facilmente confundidos, o princípio da precaução é diferente do princípio da prevenção, cada um deles tem suas peculiaridades.

Ambos visam a proteção do meio ambiente, porém, enquanto o princípio da prevenção deve ter a comprovação de que determinada atitude ou situação prejudica de fato o meio ambiente e, portanto, deve ser evitada; o princípio da precaução não possui nada comprovado, se determinada ação ou situação fará ou não mal ao meio ambiente. Mesmo não tendo a certeza sobre o prejuízo, a possibilidade não é descartada, e, portanto, qualquer ação incerta sobre os efeitos dela no meio ambiente, deve ser evitada. Nesse sentido, o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, §1º, inciso V, dispõe: "controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente".

Acerca do assunto, Ana Carolina Casagrande Nogueira opina:

O "princípio de precaução", por sua vez, é apontado, pelos que defendem seu status de novo princípio jurídico-ambiental, como um desenvolvimento e, sobretudo, um reforço do princípio da prevenção. Seu fundamento seria, igualmente, a dificuldade ou impossibilidade de reparação da maioria dos danos ao meio ambiente, distinguindo-se do princípio da prevenção por aplicar-se especificamente às situações de incerteza científica.¹⁸

Para colocar em prática o princípio da precaução, tudo aquilo que não tiver os efeitos ao meio ambiente conhecidos, é evitado, preferível que não seja feito. Se

¹⁸ NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. "O conteúdo jurídico do princípio da precaução no direito ambiental brasileiro". In: **Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos**. FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 199.

alguém aceitar assumir o risco e utilizar de práticas duvidosas, terá que provar que aquilo não irá gerar danos ao meio ambiente, ou seja, o ônus da prova deve ser invertido, e apenas será permitida a prática após comprovadamente segura.

2.3.3 Princípio do Controle do Poluidor pelo Poder Público

O princípio do controle do poluidor pelo poder público é muito importante no direito ambiental e também pode ser colhido do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, §1º, inciso V, assim como o princípio da precaução. De uma mesma previsão normativa, originam-se dois importantes princípios do direito ambiental. Dispõe:

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incube ao poder público: V - controlar a poluição, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.¹⁹

O princípio supracitado é extremamente relevante para o direito ambiental, pois consiste em uma obrigação/responsabilidade do poder público através de seu poder de polícia. Cabe ao poder público limitar e fiscalizar ações e situações que geram dano ao meio ambiente, sempre com intuito de preservá-lo e garantir o bem-estar social.

No entendimento de Édis Milaré: “[...] resulta das intervenções necessárias à manutenção, preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente.”²⁰

É devido a existência desse princípio que o governo promove campanhas de conscientização acerca do crescente número de automóveis que circulam nas ruas emitindo gases tóxicos que poluem o meio ambiente, também sobre o desmatamento, o desperdício de recursos naturais, dentre outras ações comuns praticadas pela população, mas que podem ser controladas ou evitadas com o empenho de todos.

O poder público deve agir da forma mais adequada visando sempre o meio ambiente ecologicamente equilibrado, sempre fiscalizando e jamais se omitindo frente

¹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

²⁰ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 2ª Ed, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001, p.114.

a situações como a poluição e o desmatamento. As campanhas são necessárias, têm caráter educativo e alertam sobre a utilização racional dos recursos naturais.

2.3.4 Princípio do Poluidor-Pagador

Foi a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que introduziu o princípio em questão, no dia 26 de maio de 1972, através da Recomendação C (72) 128, com o intuito de estimular a proteção ao meio ambiente e harmonizar a relação entre as políticas ambientais e econômicas.

Embora o poder público tenha o dever de proteger o meio ambiente, fiscalizar e nunca se omitir frente a situações que possam gerar danos, não é apenas dele este dever, o meio ambiente deve ser protegido e preservado por todos. Qualquer um pode se tornar um poluidor-pagador e estará sujeito às sanções que a desobediência a este princípio implicam.

Tal princípio está previsto na Lei n. 6.938/81, artigo 4º, inciso VII:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.²¹

Ou seja, é dever de quem causa prejuízo ao meio ambiente recuperar e/ou indenizar os danos causados, não se leva em consideração querer ou não causar o dano, pois independentemente da vontade, deverão ser reparados. Dispõe o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, §2º: “Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.”²²

No caso de cometimento de ato ilícito que gere dano ao meio ambiente, a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 225, §3º, prevê: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores,

²¹ BRASIL. **Lei 6.938/81**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm> Acesso em: 15 fev. 2021.

²² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

peças físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”²³

O nome do princípio pode gerar um entendimento equivocado do seu real significado, conforme aponta Maria de Fátima de Araújo Ferreira:

[...] hodiernamente, a doutrina ambiental tem preferido a utilização da expressão usuário pagador, isto porque a expressão poluidor pagador dá a entender que é suficiente pagar para se ter o direito de poluir, resumindo-se no seguinte raciocínio: pago, logo posso poluir.²⁴

Não é porque um indivíduo investiu seu dinheiro em espaços, sejam eles urbanos ou rurais, que pode fazer o que bem entender com eles, poluir, desmatar, esgotar os recursos naturais, etc. Pelo contrário, os recursos naturais são escassos e ele passa a ter a obrigação de zelo, se causar dano, deve repará-lo.

Nesse sentido, Maria de Fátima de Araújo Ferreira explica:

O princípio do poluidor pagador objetiva que na prática de atividades danosas ao meio ambiente, o agente poluidor passe a internalizar o custo ambiental, ou seja, o poluidor deve incluir entre seus custos de produção, os custos de prevenção, reconstrução, repressão, reparação e responsabilização pelo meio ambiente.²⁵

Édis Milaré tem o mesmo entendimento:

O princípio assenta-se na vocação redistributiva do direito ambiental e se inspira na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo deve ser internalizados, vale dizer, que os agentes econômicos devem levá-los em conta ao elaborar os custos de produção e consequentemente, assumi-los.²⁶

É muito comum que os recursos ambientais sejam utilizados gratuitamente e sem controle algum por empresas que visam apenas o lucro e consequentemente devastam o meio ambiente, muitas vezes causando desastres ambientais. A privatização desses lucros caracteriza enriquecimento ilícito, uma vez que o meio ambiente é um bem que pertence a todos, conforme o caput do artigo 225 da

²³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

²⁴ FERREIRA, Maria de Fátima de Araújo. **Dano ambiental: dificuldades na determinação da responsabilidade e valoração**. Recife, 2002. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito do Recife. Universidade Federal de Pernambuco, p. 53.

²⁵ FERREIRA, Maria de Fátima de Araújo. **Dano ambiental: dificuldades na determinação da responsabilidade e valoração**. Recife, 2002. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito do Recife. Universidade Federal de Pernambuco, p. 54.

²⁶ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 2ª Ed. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001, p. 116.

Constituição da República Federativa do Brasil que diz que o meio ambiente é um "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida".

Portanto, em obediência ao princípio do poluidor-pagador, qualquer dano ao meio ambiente deverá ser obrigatoriamente reparado por quem o causou, independentemente de vontade. A poluição não é tolerada por quem tenha previamente pago pelo espaço prejudicado.

A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, estabeleceu o princípio 16 que dispôs sobre o princípio do poluidor-pagador nos exatos termos demonstrados até então, frisando o respeito pelo interesse público.

2.3.5 Princípio da Responsabilidade

O princípio da responsabilidade é facilmente confundido com o princípio do poluidor-pagador, ambos frisam a responsabilização do indivíduo causador de dano ambiental, porém, existe diferença entre os dois: enquanto o princípio do poluidor-pagador tem o intuito de impor à iniciativa privada que inclua entre os custos de produção, os custos para prevenção e reparação do meio ambiente; o princípio da responsabilidade visa impor as sanções cabíveis ao responsável, identificado, por causar danos ambientais, para que isso não recaia sobre a sociedade.

Isto é, no princípio em questão, os responsáveis pelos prejuízos ao meio ambiente são perfeitamente identificados e obrigados a arcar com a responsabilidade e reparar/compensar os danos. Nos casos em que os danos não são possíveis de reparação, devem os responsáveis assumir a substituição monetária para suprir os prejuízos causados, evitando assim que a sociedade arque com estes custos. Nesse sentido, Paulo de Bessa Antunes diz que: "(...) pelo princípio em tela, busca-se impedir que a sociedade arque com os custos da recuperação de um ato lesivo ao meio ambiente causado por poluidor perfeitamente identificado"²⁷.

Tal princípio está previsto no artigo 14, §1º, da Lei n. 6.938/81:

Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

²⁷ ANTUNES, Paulo Bessa de. **Direito ambiental**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 40.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.²⁸

Também pode ser extraído da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 225, §3º, mesmo artigo do princípio do poluidor-pagador, pois ambos frisam a responsabilização pela reparação:

§ 3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.²⁹

Acerca do princípio da responsabilidade, Álvaro Luiz Valery Mirra afirma:

Sem negligenciar a extraordinária relevância da prevenção das degradações, é preciso admitir que um sistema completo de prevenção e conservação do meio ambiente supõe necessariamente a responsabilização dos causadores de danos ambientais e da maneira mais ampla possível, envolvendo as esferas civil, penal e administrativa".³⁰

Tendo em vista tudo já apontado anteriormente, sobre a escassez dos recursos naturais, a importância do meio ambiente equilibrado, o dever de prevenção e proteção para garantir o bem-estar social das atuais e futuras gerações, é evidente que a responsabilidade pelos prejuízos ambientais deve ser ampla. O indivíduo que causa dano ao meio ambiente deve responder nas esferas penal, civil e administrativa, com o intuito de recuperar/compensar o prejuízo causado, corrigir e conscientizar, dando ênfase ao caráter educativo do princípio e, portanto, servindo como exemplo para toda a sociedade.

No próximo capítulo será abordado acerca da origem do direito dos desastres e no que essa nova matéria jurídica consiste.

²⁸ BRASIL. **Lei 6.938/81**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm Acesso em: 15 fev. 2021.

²⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

³⁰ MIRRA, Álvaro Valery. **Revista de direito ambiental**. Revista dos Tribunais, pp. 07-29, São Paulo, 1994, p.18.

3. O DIREITO DOS DESASTRES

Grandes desastres naturais deixam centenas, às vezes milhares, de pessoas desabrigadas, causam muitas mortes, inúmeros danos materiais, sociais e econômicos. A partir desses acontecimentos e dos prejuízos que eles causam, surgiu o direito dos desastres. Enquanto muitos consideram um novo ramo do direito, outros acreditam se tratar de uma subárea do direito ambiental.

Contudo, a origem e classificação dessa área não é tão importante quanto o motivo pelo qual ela passou a existir, segundo Sâmia Frantz, foi “[...] uma resposta jurídica necessária para proteger a sociedade diante de eventos catastróficos naturais de grande repercussão.”³¹

Adiante serão abordadas características do direito dos desastres, conceitos, história, bem como o contexto socioambiental em que se insere. Além disso, entender-se-á a importância do “Ciclo do Direito dos Desastres”, instrumento de extrema importância para o desenvolvimento, a prevenção, reconstrução e reabilitação dos desastres.

3.1 OS DESASTRES E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO

Os desastres ambientais podem ser causados por mudanças climáticas globais, consequência do aquecimento global, diretamente ligado às atividades humanas. Grandes desastres ambientais marcaram o país, suas causas e responsabilizações ainda são discutidas.

No ano de 2015, em Mariana/MG, uma barragem foi rompida e provocou o vazamento de rejeitos de minérios que haviam sido retirados de minas da região. Muitas pessoas morreram, tiveram danos irreversíveis à fauna e à flora e além disso, o Rio Doce foi prejudicado, responsável pelo abastecimento de água da região, o que causou escassez do recurso no estado de Minas Gerais e Espírito Santo.³²

³¹ FRANTZ, Sâmia. **Direito dos desastres**: o ciclo de atuação e suas fases. In: **SAJADV**. Disponível em: <https://blog.sajadv.com.br/direito-dos-desastres-o-ciclo-de-atuacao-e-suas-fases/>. Acesso em: 08 mar. 2021.

³² FRANTZ, Sâmia. **Direito dos desastres**: o ciclo de atuação e suas fases. In: **SAJADV**. Disponível em: <https://blog.sajadv.com.br/direito-dos-desastres-o-ciclo-de-atuacao-e-suas-fases/>. Acesso em: 08 mar. 2021.

Posteriormente, em 2019, outra barragem foi rompida na cidade de Brumadinho, também em Minas Gerais. O desastre foi muito mais avassalador que o de Mariana/MG, foram 270 (duzentas e setenta) mortes e ainda restam 11 (onze) desaparecidos, além dos danos à fauna, à flora, à economia, inúmeras pessoas desabrigadas, dentre outros prejuízos.³³

Em se tratando de desastres internacionais, um exemplo é um acidente industrial ocorrido em Bhopal, em 1984, onde 40 (quarenta) toneladas de gases tóxicos vazaram em uma fábrica de pesticidas. Foi considerado o maior desastre industrial e químico ocorrido até hoje. Inúmeras pessoas foram expostas aos gases e 3 (três) mil mortes foram registradas, mas o acontecimento foi causa de outras milhares de mortes, uma vez que inúmeras pessoas desenvolveram severas doenças por inalarem os gases tóxicos.³⁴

Um dos maiores desastres do mundo aconteceu em Chernobyl, em 1986, foi um acidente nuclear catastrófico que ocorreu na Usina Nuclear de Chernobyl, considerado o pior acidente nuclear da história. Com a explosão, grandes quantidades de partículas radioativas foram lançadas na atmosfera. O acontecimento gerou 31 (trinta e uma) mortes e efeitos a longo prazo que são contabilizados até hoje, como câncer e deformidades.³⁵

Uma situação semelhante, mas mais branda, aconteceu em Fukushima, no Japão, em 2011. Um terremoto abalou o local e provocou severos danos na usina nuclear de Fukushima. Com isso, vazamentos radioativos aconteceram em um raio de 20km ao redor da usina. Nessa ocorrência não foram registradas mortes e o vazamento de radiação não foi distante.³⁶

³³ PONTES, Nádia. **Dois anos após tragédia, Brumadinho ainda busca vítimas**. In: DW Made for Minds. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/dois-anos-ap%C3%B3s-trag%C3%A9dia-brumadinhoaindabuscav%C3%ADtimas/a56332603#:~:text=Rompimento%20de%20barragem%20da%20Vale,pessoas%2C%20e%2011%20seguem%20desaparecidas.&text=Foi%20quando%2C%20h%C3%A1%20dois%20anos,%2C%20em%20Brumadinho%2C%20Minas%20Gerais>. Acesso em: 08. mar. 2021.

³⁴ MARQUES, Thiago Feltes. **O nascimento do direito dos desastres no brasil**. In: Revista Acadêmica Licencia&acturas. Disponível em: <http://www.ieduc.org.br/ojs/index.php/licenciaeacturas/article/view/106/102> Acesso em: 08 mar. 2021.

³⁵ MARQUES, Thiago Feltes. **O nascimento do direito dos desastres no brasil**. In: Revista Acadêmica Licencia&acturas. Disponível em: <http://www.ieduc.org.br/ojs/index.php/licenciaeacturas/article/view/106/102> Acesso em: 08 mar. 2021.

³⁶ MARQUES, Thiago Feltes. **O nascimento do direito dos desastres no brasil**. In: Revista Acadêmica Licencia&acturas. Disponível em: <http://www.ieduc.org.br/ojs/index.php/licenciaeacturas/article/view/106/102> Acesso em: 08 mar. 2021.

Foi proveniente de acontecimentos como esses que se deu o surgimento do direito dos desastres, que tem o intuito de proteger e preservar o meio ambiente, evitar que situações semelhantes voltem a acontecer, deve interferir para amenizar impactos ambientais, industriais e humanitários oriundos de novos desastres.

Mas antes do surgimento dessa área no direito, os desastres já aconteciam e inicialmente eram vistos como um fenômeno divino, entendiam que tais acontecimentos eram manifestações dos deuses, na época as pessoas buscavam explicações mitológicas para tais ocorrências. Posteriormente, os desastres passaram a ser entendidos como algo natural, mas produzido pelo impacto das ações humanas, conforme Grace Ladeira Gabaccio e Mathieu Pageaux apontam:

Em 1º de novembro de 1755, com o terremoto em Lisboa, iniciou-se uma discussão entre Rousseau e Voltaire. Cada pensador teve uma visão do evento que acarretou milhares de mortos. Voltaire pensou que o destino é a origem do terremoto, vendo-o como uma vingança de Deus. O desastre é uma fatalidade que o homem não pode evitar. Por outro lado, Rousseau mostra que o destino não pode ser a única razão da catástrofe, mas que o homem tem a sua parte de responsabilidade: “a natureza não tinha juntado as vinte mil casas de sete a oito andares [...]”. De fato, a urbanização da cidade foi um elemento fundamental no que tange ao número de vítimas da mesma. Ainda hoje a questão da presença do homem como parte das catástrofes é colocada, mas a questão da influência das atividades humanas é ainda maior. O direito francês distingue, então, dois tipos de riscos: os riscos naturais e os riscos tecnológicos, e tenta supervisionar as atividades humanas, que podem ser a origem das catástrofes.³⁷

A partir do momento que os filósofos começaram a entender as reais causas das catástrofes, como fenômenos físicos provenientes das atividades humanas e não morais como até então eram interpretados, muitas investigações científicas passaram a ser realizadas e a área passou a ser melhor compreendida.

A partir dos conceitos ambientais e princípios, tratados no primeiro capítulo do presente trabalho de curso, pode-se entender que os desastres são eventos que ocorrem tanto naturalmente, quanto provenientes das ações humanas, ou ainda, de forma híbrida, isto é, com as duas possibilidades combinadas. Podem ocorrer oriundos de acontecimentos ou ações do passado ou do presente, dentro e fora do âmbito ambiental. Independentemente das origens, atinge severamente o equilíbrio do meio ambiente e da vida, humana e animal.

³⁷ GARBACCIO, Grace Ladeira; PAGEAUX, Mathieu. **Visão europeia do direito das catástrofes**. Congresso Internacional de Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural. (Coords. Antônio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Sílvia Cappelli). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009, v. 2, p. 293-302.

Como já mencionado anteriormente, hoje os desastres têm seu espaço no direito, é uma nova área e por isso o conceito de Direito dos Desastres no Brasil é relativamente recente, conforme explica Sâmia Frantz:

No Brasil, o conceito de um Direito dos Desastres é relativamente recente. Os debates começaram a partir dos impactos causados pelo Furacão Catarina, que atingiu Santa Catarina em março de 2004. À época, ventos de 180 quilômetros por hora destruíram cerca de 1,5 mil residências e danificaram outras 40 mil casas, matando 11 pessoas e deixando outras 518 feridas. O Furacão Catarina se tornou o primeiro registro oficial de um ciclone tropical no Atlântico Sul.

O Direito dos Desastres, no entanto, foi se firmando ao longo dos tempos. Seu conceito foi trazido ao Brasil pelo advogado gaúcho Delton Winter de Carvalho, doutor em Direito Ambiental e Direito dos Desastres. Desde então, ele vem reunindo os reflexos jurídicos dos últimos desastres no país e estudando formas de preveni-los e de repará-los.³⁸

Sâmia ainda aponta a diferença entre o direito dos desastres e o direito ambiental, embora acredite que tal distinção acaba por ficar em segundo plano, levando em consideração os propósitos que levaram ao surgimento do direito dos desastres:

Há quem o considere um novo ramo do Direito, enquanto outros o creditem a uma subárea do Direito Ambiental. A diferença entre os ambos, no entanto, está no fato de que o Direito dos Desastres vai muito além do Direito Ambiental. Ele dispõe, por exemplo, sobre aspectos civis, securitários, previdenciários, econômicos e tributários dos desastres. No entanto, a sua origem e classificação ficam a segundo plano se considerados os propósitos que levaram a seu surgimento: uma resposta jurídica necessária para proteger a sociedade diante de eventos catastróficos naturais de grande repercussão. Essa necessidade surge porque o Direito tradicional não oferece respostas suficientes para os riscos de danos ambientais que decorrem da atividade industrial ou das forças da natureza, ainda que influenciadas pela ação humana. Tais eventos costumam apresentar peculiaridades tão específicas que não se enquadram nas situações do ordenamento jurídico brasileiro.³⁹

Para Daniel Farber e Délton Carvalho, o direito dos desastres e o direito ambiental estão diretamente ligados:

Os desastres ambientais encontram-se na interseção entre o Direito dos Desastres e o Direito Ambiental. Tendo em vista a natureza interligada entre desastres e o meio ambiente, devemos analisar de que forma o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres podem aprender uns com os outros. O

³⁸ FRANTZ, Sâmia. **Direito dos desastres**: o ciclo de atuação e suas fases. In: **SAJADV**. Disponível em: <https://blog.sajadv.com.br/direito-dos-desastres-o-ciclo-de-atuacao-e-suas-fases/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

³⁹ FRANTZ, Sâmia. **Direito dos desastres**: o ciclo de atuação e suas fases. In: **SAJADV**. Disponível em: <https://blog.sajadv.com.br/direito-dos-desastres-o-ciclo-de-atuacao-e-suas-fases/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

Direito Ambiental tem mais a ensinar sobre o gerenciamento de riscos e a prevenção. Já o Direito dos Desastres atenta para questões como a exposição ao risco e a compensação como complemento na mitigação de riscos.⁴⁰

Diante das opiniões dispostas, conclui-se que é um assunto muito novo e por isso requer muita atenção e estudo, tendo em vista o despreparo jurídico acerca do direito dos desastres. Embora pouco sabido, é de suma importância. Um conteúdo extremamente necessário.

3.2 O DIREITO DOS DESASTRES E SUA RELAÇÃO COM OS DEMAIS RAMOS DO DIREITO

A Ciência do Direito é ampla, repleta de normas jurídicas que objetivam, de forma mais genérica, a paz social, o desenvolvimento, uma sociedade que viva bem, se sinta segura, que dê aos seus integrantes a possibilidade de defender seus interesses e obter justiça. Cada área do direito tem sua particularidade, funcionalidade, mas todas elas visam a estabilidade social e podem conectar-se entre si.

O Direito dos Desastres é uma área que, embora recente, já conta com particularidades e funcionalidades determinantes: evitar o caos ambiental proveniente dos desastres ambientais e quando isso não for possível, responder e arcar com os prejuízos. Além disso, após a ocorrência de um desastre, evitar que futuros desastres, semelhantes ou não, aconteçam. A partir disso elaborou-se o chamado Ciclo dos Desastres, ou Ciclo de Gerenciamento de Riscos: um plano que serve de orientação a essa área, aponta os rumos a serem seguidos pelo Direito dos Desastres. Nesse sentido, explica Delton Carvalho:

A ocorrência de um desastre deve iniciar um novo ciclo de aprendizagem e adoção de medidas para evitar os próximos e eventuais desastres. Para tanto, deve haver uma avaliação sistêmica de quais foram os pontos de falhas (estruturais, regulatórias, terceiros, fatores físicos, etc.) e quais as medidas preventivas devem ser incorporadas aos eventos futuros.⁴¹

⁴⁰ FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. (Orgs.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. Curitiba: Editora Primas, 2017. p. 25.

⁴¹ CARVALHO, Délton Winter de. **O que devemos urgentemente aprender com o novel direito dos desastres**. In. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-29/delton-winter-devemos-aprender-direito-desastres>. Acesso em: 15 mar. 2021.

De acordo com Sâmia Frantz, esse ciclo é composto por três fases que se complementam: primeiramente a regulação, com base nos desastres de Mariana e Brumadinho se conclui que as técnicas utilizadas para construir barragens não é segura no Brasil, com isso, há necessidade de revisar a manutenção dessa técnica e também analisar a possibilidade de desfazer o que já está feito; a segunda fase é de monitoramento e fiscalização, novamente usando como exemplo os desastres que ocorreram em Mariana e Brumadinho, foi possível concluir que em ambas, as causas têm relação com problemas de manutenção e fiscalização, mas o poder público não consegue e nem deve acompanhar e fiscalizar essa regularidade sozinho (art. 225, CRFB/1988), assim, mostra-se necessário o desenvolvimento de formas alternativas de controle e isso pode ser feito também pela própria iniciativa privada; por último, como terceira fase, está a responsabilização administrativa, a necessidade de impor sanções administrativas aos responsáveis pelos danos ambientais, não com a finalidade de reparar o dano, mas de dissuadir e desencorajar a ocorrência de nova infração.⁴²

Embora semelhante e facilmente confundido com o Direito Ambiental, por sua função, de acordo com Daniel Farber e Délton Carvalho, o Direito dos Desastres detém autonomia e, portanto, pode ser considerado como uma nova área do direito:

Assim, a área do Direito dos Desastres não possui fronteiras nítidas. O que mais caracteriza o campo é o “círculo de gestão de risco: um conjunto de estratégias que incluem a mitigação, a resposta a situações de emergência, a compensação e a reconstrução”, sendo que o aspecto “reconstrução” completa o círculo, quer com a inclusão ou a omissão de medidas mitigadoras.⁴³

Apesar de autônomo, a semelhança com o Direito Ambiental não é em vão, é fundamental que ambos se relacionem, como explica Manuela Prado Leitão:

O modo como as normas disciplinam a intervenção humana sobre o meio ambiente, a regulação das atividades potencialmente poluidoras, a permissão para exploração de determinados recursos naturais, a predação de elementos da fauna, o estabelecimento de limites de emissão de gases de efeito estufa, o uso e ocupação do solo, as normas de segurança de empreendimentos, entre outras, são regras que apresentam efeitos projetados também para o futuro, pois impactarão o equilíbrio da natureza, mitigando ou acelerando eventos que poderão causar desastres ambientais.

⁴² FRANTZ, Sâmia. **Direito dos desastres: o ciclo de atuação e suas fases**. In: **SAJADV**. Disponível em: <https://blog.sajadv.com.br/direito-dos-desastres-o-ciclo-de-atuacao-e-suas-fases/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

⁴³ FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. (Orgs.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. Curitiba: Editora Primas, 2017. p. 27-28.

Há portanto, uma relação necessária entre o direito dos desastres e o direito ambiental.⁴⁴

Enquanto o Direito Ambiental trata de problemas ambientais específicos, o Direito dos Desastres trata acerca das circunstâncias das ocorrências de desastres, e os dois juntos têm a mesma finalidade: a busca do meio ambiente ecologicamente equilibrado, portanto, estão diretamente relacionados.

É possível extrair da fala de Sâmia Frantz, anteriormente citada, que o direito dos desastres tem uma condição que o difere das demais áreas do direito: dispõe sobre aspectos civis, securitários, previdenciários, econômicos e tributários dos desastres.⁴⁵ Isto é, o Direito dos Desastres está ligado de forma mais intensa com o Direito Ambiental, mas pode existir uma interconectividade entre ele e diversas áreas jurídicas.

A relação entre o Direito dos Desastres e o Direito Urbanístico, por exemplo, é notória, uma vez que a ocupação do solo por construções pode ser um fator que amplifique os riscos dos desastres, dependendo da área. Muitas casas acabam sendo alvo de inundações, deslizamentos, porque não são construídas em locais adequados. Nessas situações é imprescindível a aderência de um Plano Diretor que, após mapeamento, estabelece quais são as áreas de risco dos desastres e evita que voltem a acontecer, nesse sentido, o direito dos Desastres acaba tendo vínculo até mesmo com o Direito Administrativo, responsável por garantir a utilização e eficácia do Plano Diretor.

O art. 225, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe sobre o direito ao meio ambiente e o dever de todos de preservá-lo:

Art. 225. 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.⁴⁶

Com esse texto constitucional, todo dano ou prejuízo ao meio ambiente e tudo que o compõe, é considerado crime ambiental, passível de sanção. A partir desse

⁴⁴ LEITÃO, Manuela Prado. **Desastres ambientais, resiliência e a responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 45-46.

⁴⁵ FRANTZ, Sâmia. **Direito dos desastres: o ciclo de atuação e suas fases**. In: **SAJADV**. Disponível em: <https://blog.sajadv.com.br/direito-dos-desastres-o-ciclo-de-atuacao-e-suas-fases/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

⁴⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 16 mar. 2021.

contexto se tem a relação entre o Direito dos Desastres e o Direito Penal. Como consta sobre o assunto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é coeso que o Direito dos Desastres também tenha relação direta com o Direito Constitucional e conseqüentemente, com o Direito Civil e Securitário, que prevê a transferência dos riscos para outro ente segurador. Carvalho explica:

Apesar da carência de modelos de seguros para cobertura de desastres no Direito brasileiro, o Direito Comparado demonstra a relevância (e tendência no caso do Brasil), do Direito dos Seguros e o Direito dos Contratos, a fim de auxiliarem na determinação da extensão de cobertura indenizatória para a qual as vítimas de determinados desastres estarão seguradas para a reconstrução de seu patrimônio.⁴⁷

É inegável que o novo ramo do direito, que trata dos desastres, tem relação com diversos outros ramos jurídicos. Ademais, frisando sua amplitude, Enrique Leff sustenta a interdisciplinaridade deste ramo:

O saber ambiental problematiza o conhecimento fragmentado em disciplinas e a administração setorial do desenvolvimento, para constituir um campo de conhecimentos teóricos e práticos orientando para a rearticulação das relações sociedade-natureza. Este conhecimento não se esgota na extensão dos paradigmas da ecologia para compreender a dinâmica dos processos socioambientais, nem se limita a um componente ecológico nos paradigmas atuais do conhecimento. O saber ambiental excede as “ciências ambientais”, constituídas como um conjunto de especializações surgidas da incorporação dos enfoques ecológicos às disciplinas tradicionais – antropologia ecológica; ecologia urbana; saúde, psicologia, economia e engenharia ambientais – e se estende além do campo de articulação das ciências, para abrir-se ao terreno dos valores éticos, dos conhecimentos práticos e dos saberes tradicionais.⁴⁸

Conclui-se que o Direito dos Desastres, em conjunto com outros ramos do direito e disciplinas gerais, tem um papel fundamental a ser desempenhado, para prevenir os desastres, elaborar um planejamento emergencial para os casos não evitados e sobretudo, é imprescindível que exerça uma reconstrução eficiente, em busca de diminuir os danos e prejuízos causados.

⁴⁷ CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 50-51.

⁴⁸ LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. (Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth). Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 145.

3.3 OS RISCOS AMBIENTAIS E SUA GESTÃO

Ao interferir no meio ambiente, seja com construções, alterações, práticas invasivas na natureza, o ser humano assume riscos e responsabilidade sobre as consequências.

Alexandre Cesar Toninelo explica o momento em que os riscos ambientais tornaram-se motivo de preocupação:

Nessa perspectiva, os riscos ambientais somente tornaram-se motivo de preocupação quando passaram de ameaças locais, para globais, demonstrando que as consequências do uso irracional do meio ambiente não atingiam somente aqueles que a produziam, mas toda e qualquer pessoa e em qualquer lugar do mundo, visto que, esses riscos têm uma capacidade de atingir um número indeterminado de sujeitos, pois atravessam fronteiras.⁴⁹

Associando o entendimento de Alexandre Cesar Toninelo com os exemplos de desastres ambientais mencionados no item 3.1, entende-se que os riscos a serem assumidos são fortes fatores a serem analisados quando se trata de interferências no meio ambiente, pois a partir do momento que os riscos são grandes e graves, capazes de atingir o mundo todo ou uma grande parcela da população, aquilo que gera os riscos não deve existir ou acontecer. E nos casos em que o responsável insista em dar prosseguimento e assim o faça, mesmo após fiscalizado e notificado pelo poder público acerca das possíveis consequências, botando em prática as irregularidades e consequentemente assumindo os riscos e posteriormente causando um desastre arrebatador, deve sofrer as sanções cabíveis pelos danos e prejuízos causados.

Muito semelhante ao risco, existe o perigo. Embora semelhantes, não devem ser confundidos e a diferença entre eles é esclarecida por Délton de Carvalho:

Risco é a polaridade positiva da forma risco/perigo. A primeira face desta distinção é tudo aquilo que não é certo nem impossível, dando margem a distinções subseqüentes como probabilidade e improbabilidade. O risco é uma modalidade de relação com o futuro: é uma forma de determinação das indeterminações segundo a diferença de probabilidade/improbabilidade (LUHMANN, 1989). O risco decorre sempre de uma tomada de decisão, consistindo sempre em elemento interno ao sistema, ao passo que o perigo

⁴⁹ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 mar. 2021.

decorre da perspectiva do agente passivo ou da vítima (pessoa ou sistema), ocasionando frustrações por eventos exteriores.⁵⁰

Ainda, Délton de Carvalho explica a importância de observar os riscos e a forma como potencializa o Direito Ambiental e possibilita interações com sistema econômico:

Os riscos ambientais devem ser vislumbrados como um meio comunicativo para construir observações acerca do futuro do ambiente. O risco é uma forma observacional cujo sentido é decorrente da sua distinção com a ideia de perigo, possibilitando a comunicação orientada de forma construtivista e geradora de vínculos com o horizonte do futuro, programando as ações em Sociedade, a partir de decisões jurídicas.

A noção de risco, desta forma, potencializa o Direito Ambiental e sua interação com o sistema econômico (co-evolução), mediante a observação das possíveis consequências ecológicas (futuras) emanadas e decorrentes das decisões jurídicas (e econômicas).⁵¹

Délton de Carvalho ainda relaciona o risco com os princípios da prevenção e da precaução, tratados no primeiro capítulo do presente trabalho de curso:

Na dogmática do Direito Ambiental, a produção dos riscos concretos e abstratos pela sociedade pós-industrial acarreta a formação de uma comunicação jurídica acerca dos riscos ambientais sob a noção normativa trazida pela Prevenção "*lato sensu*" (que abarca os Princípios da Prevenção e da Precaução).⁵²

Referenciando João Loureiro, Délton de Carvalho diz que a comunicação do risco é compreendida pela existência de três etapas funcionais: a investigação, a avaliação e a gestão do risco, e explica cada uma delas:

Enquanto a primeira é responsável pela investigação científica do risco, a segunda exige a ponderação dos dados científicos investigados e a descrição das prováveis consequências negativas, levando em consideração os interesses envolvidos; a terceira consiste nas decisões que estabelecem os níveis de aceitabilidade dos riscos, impondo medidas (não-discriminatórias, proporcionais, coerentes, que analisem a relação de custo e benefício e a evolução científica) capazes de mitigar os riscos ambientais prováveis decorrentes de um fenômeno, atividade ou produto.⁵³

⁵⁰ CARVALHO, Délton Winter de. **O direito e o gerenciamento dos riscos ambientais**. Gestão e Desenvolvimento, vol. 4, núm. 1, 2007. p. 104. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5142/514252210010.pdf> Acesso em: 18 mar. 2021.

⁵¹ CARVALHO, Délton Winter de. **O direito e o gerenciamento dos riscos ambientais**. Gestão e Desenvolvimento, vol. 4, núm. 1, 2007. p. 104. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5142/514252210010.pdf> Acesso em: 18 mar. 2021.

⁵² CARVALHO, Délton Winter de. **O direito e o gerenciamento dos riscos ambientais**. Gestão e Desenvolvimento, vol. 4, núm. 1, 2007. p. 104. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5142/514252210010.pdf> Acesso em: 18 mar. 2021.

⁵³ CARVALHO, Délton Winter de. **O direito e o gerenciamento dos riscos ambientais**. Gestão e Desenvolvimento, vol. 4, núm. 1, 2007. p. 105. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5142/514252210010.pdf> Acesso em: 18 mar. 2021.

Subtrai-se do entendimento de Délton Carvalho que o risco é utilizado como uma ferramenta no Direito Ambiental e consequentemente no Direito dos Desastres, uma vez que estão diretamente relacionados. A partir dessa ferramenta é possível investigar, avaliar, e gerir os riscos, aplicando o princípio da prevenção e da precaução, para assim, evitar os desastres e alcançar o equilíbrio ambiental.

Caracteriza ilícito ambiental qualquer atitude que ignore as constatações feitas a partir do risco, como a possibilidade de dano ou prejuízo e irreversibilidade decorrentes de determinada ação.

3.4 O DIREITO DOS DESASTRES E O MEIO AMBIENTE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Diante dos assuntos já abordados no presente trabalho de curso, foi possível observar que tanto o meio ambiente, quanto os desastres ambientais, são protegidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Isto porque o próprio diploma dá bastante ênfase sobre a importância de manter o equilíbrio ambiental e sobre as sanções que quem desrespeitar as normas estará sujeito.

Mas nem sempre foi assim, esse assunto nem sempre esteve presente nas constituições brasileiras, pelo contrário, eram muito omissas em relação ao meio ambiente e aos desastres. A primeira constituição brasileira foi outorgada em 25 de março de 1824, posteriormente, entrou em vigor a constituição de 1891, ambas foram omissas quanto aos assuntos ambientais.

Apenas em 1934 a constituição brasileira da época inovou e passou a constar em seu texto sobre a matéria ambiental, mais especificamente sobre os efeitos da seca, conforme dispõe Alexandre Cesar Toninelo:

Posteriormente, a Constituição brasileira de 1934, bastante influenciada pela Constituição alemã (Constituição da República de Weimar - 1919), trouxe grandes inovações na ordem econômica e social (PINHO, 2005, p. 155), estabelecendo a competência privativa da União, para organizar a defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte (art. 118 5º, inciso XV); e a competência concorrentemente da União e dos Estados, para cuidar da saúde e assistência públicas (art. 10, inciso II).⁵⁴

⁵⁴ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS. 2019, p.117. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 22 mar. 2021.

Posteriormente, entrou em vigor a constituição de 1946, que, segundo Alexandre Cesar Toninelo, também inovou, pois atribuiu a competência da União para organizar a defesa permanente contra os efeitos da seca, endemias rurais e inundações.⁵⁵ Além disso, ele complementa acerca da referida constituição:

Para além dessas notas sobre o seu conteúdo, em relação a ordem econômica e social foi estabelecido um plano de recuperação e especial proteção da região Amazônica e do Nordeste, especialmente pelos problemas socioeconômicos advindos dos períodos de secas, mediante a aplicação de percentuais do orçamento tributário da União (art. 199 da Constituição de 1946).⁵⁶

Com o passar dos anos, o meio ambiente e os desastres ambientais passaram a ser matérias mais conhecidas e compreendidas, embora tenha sido um processo bastante lento, como é possível observar, as constituições brasileiras começaram a ampliar o seu texto e cada vez mais tratar sobre esses assuntos, ampliando o texto constitucional.

A Constituição de 1967 foi outorgada em 1967 pelo regime militar e atribuiu a competência da União para organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações (art. 8º, inciso XII).⁵⁷

Quanto a um acontecimento internacional, que marcou não só o Brasil, mas o mundo todo, Alexandre Cesar Toninelo explica:

Assim, em nível internacional, em 1972, foi realizada pelas Nações Unidas (ONU), a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, constituindo um marco no pensamento dos indivíduos no século XX, ao considerar a variável ambiental em todas as atividades humanas. Dos seus vinte e seis princípios aprovados, estabeleceu a proteção do meio ambiente humano e algumas das maneiras para prevenir os desastres naturais, através dos Princípios 1 e 9, senão vejamos:

⁵⁵ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 22 mar. 2021.

⁵⁶ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS. 2019, p.118. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 22 mar. 2021.

⁵⁷ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 22 mar. 2021.

Princípio 1 - O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas. [...] Princípio 9 - As deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais colocam graves problemas. A melhor maneira de saná-los está no desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer. [...].⁵⁸

É inegável que o direito é uma ferramenta fundamental para garantir a proteção ao meio ambiente, estabelecer normas visando o equilíbrio ambiental e a recuperação dos danos e prejuízos nos casos de desastres ambientais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que está vigente até hoje é bastante ampla sobre o assunto em questão, inclusive conta com um capítulo específico acerca do meio ambiente (Capítulo VI - Do Meio Ambiente), onde trata das obrigações de cada um e de todos, como sociedade, também das obrigações do poder público, quanto a proteção e preservação do meio ambiente. Além disso, também deixa claro que o meio ambiente é um direito de todos e é livre para todos que quiserem utilizá-la, desde que com controle e objetivando a qualidade de vida, conforme dispõe o artigo 225, *caput*, já mencionado anteriormente.

Ainda sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Alexandre Cesar Toninelo, citando Ingo Wolfgang Sarlet, aponta suas principais características:

No que respeito as suas principais características, além do seu perfil analítico e casuístico, a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada como a mais democrática e avançada na história constitucional. E em relação ao seu conteúdo, cuida-se de documento acentuadamente compromissário, plural e comprometido com a transformação da realidade, assumindo, portanto, um caráter fortemente dirigente (SARLET, 2014, p. 257).⁵⁹

⁵⁸ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS. 2019, p.41. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 22 mar. 2021.

⁵⁹ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS. 2019, p.120. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 22 mar. 2021.

Até então a CRFB/1988 foi a que mais tratou a respeito do meio ambiente em seu texto constitucional. Cabe mencionar que os estados e municípios também poderão legislar sobre a matéria, de acordo com a realidade de cada local, mas é vedado aos municípios qualquer norma que vá contra as normas federais e estaduais já estabelecidas.

3.5 POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - BRASIL

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil foi instituída através da Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, e foi responsável por muitas mudanças relacionadas à matéria tratada no presente trabalho de curso. Inicialmente, é importante entender seu processo de elaboração, uma vez que é tida como uma nova política pública para o direito ambiental.

Celina Souza uniu várias definições de políticas públicas, elaboradas por diversos autores:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.⁶⁰

Isto é, as políticas públicas são atitudes governamentais que buscam sempre a melhoria. O governo procura entender os ganhos, as justificativas e a diferença que determinada ação fará na sociedade, visando sempre melhorias na sociedade.

Diante da necessidade de uma política pública capaz de dar suporte ao texto constitucional e à legislação ambiental que tanto defendem o meio ambiente, e também que desse suporte às fases posteriores aos desastres ambientais, os governantes instituíram a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, sob a Lei n. 12.608/2012, que em seu artigo 3º esclarece sobre suas intenções:

⁶⁰ SOUZA Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, v. 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45, Porto Alegre, 2006.

Art. 3º A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.

Parágrafo único. A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.⁶¹

A legislação em questão é ampla e norteadada por diretrizes que prezam a redução dos riscos dos desastres, com o trabalho conjunto dos entes federados, observa-se no artigo 4º da Lei n. 12.608/2012:

Art. 4º São diretrizes da PNPDEC: I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres; IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água; V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional; VI - participação da sociedade civil.⁶²

No artigo 5º da referida Lei, está disposto sobre os seus objetivos, os quais são extremamente relevantes:

Art. 5º São objetivos da PNPDEC: I - reduzir os riscos de desastres; II - prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres; III - recuperar as áreas afetadas por desastres; IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais; V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil; VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização; VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência; VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres; IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais; X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana; XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro; XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre; XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC

⁶¹ BRASIL. **Lei 12.608/2012**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm Acesso em: 25 mar. 2021.

⁶² BRASIL. **Lei 12.608/2012**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm Acesso em: 25 mar. 2021.

na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.⁶³

Ana Clara Barcessat esclarece o artigo supracitado:

Dos quinze incisos do art. 5º que trata dos objetivos da PNPDEC, nove tratam de formas de prevenção dos desastres. A Lei indica comportamentos imprescindíveis como: a redução do risco de desastres, a incorporação da redução do risco de desastre e das ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais, a produção de alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrências de desastres naturais, a orientação às comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção, dentre outros.⁶⁴

Uma importante mudança proveniente da Lei n. 12.608/12 foi a distribuição de competências entre os entes federados, a qual está prevista na Seção II do diploma.

Embora bem estruturada e apta para ser colocada em prática, a Lei em questão pouco avança, alguns itens muito importantes ali contidos não foram colocados em prática até hoje. De nada adianta uma legislação existir se não passar de mera intenção, é imprescindível que cada artigo seja colocado em prática. Ana Flavia Rodrigues Freire opina sobre isso:

A instituição da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no arcabouço legal brasileiro foi um passo muito importante para o setor, mas que por si só não traz as mudanças incorporadas em seu texto. Cabe um passo seguinte de manutenção na agenda governamental e efetiva implementação da Política.⁶⁵

Diante disso, é inegável que a Lei n. 12.608/2012 é um grande passo e conta com importantes avanços, mas não é acompanhada de ações efetivas, infelizmente. É importante que isso chegue ao conhecimento popular e conseqüentemente, sirva de incentivo à toda sociedade, para que cobrem os governantes e que, assim, a lei se torne eficaz, não se igualando a muitas outras que têm força para mudar o país, mas não saem do papel.

⁶³ BRASIL. **Lei 12.608/2012**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm Acesso em: 25 mar. 2021.

⁶⁴ BARCESSAT, Ana Clara Aben-Athar. **Desastres e direito ambiental: governança, normatividade e responsabilidade estatal**. Curitiba: Juruá, 2018.

⁶⁵ FREIRE, Ana Flavia Rodrigues. **A política nacional de proteção e defesa civil e as ações do governo federal na gestão de riscos de desastres**. Fundação Oswaldo Cruz, 2014.

3.6 PREVENÇÃO DE DESASTRES E EDUCAÇÃO AMBIENTAL

O artigo 225, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, já foi citado anteriormente e dispõe sobre o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e também sobre o dever de todos de defendê-lo e preservá-lo. Tal artigo tem caráter educativo e tem como objetivo conscientizar os cidadãos acerca da importância de obedecer a legislação e manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuidando, defendendo e preservando.

A partir do momento em que a população tem consciência do que é o meio ambiente e do quanto ele é importante para as presentes e futuras gerações, a quantidade de recursos que ele tem para oferecer, é esperado que passem a agir com atenção e cuidado em tudo que diz respeito ao meio ambiente. Por isso, a importância de inserir educação ambiental cada vez mais cedo e com mais ênfase no currículo escolar, para que as futuras gerações compreendam cedo os benefícios de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e os malefícios que a poluição e o desmatamento, por exemplo, podem causar. Assim, evita-se que os erros do passado, poluição descontrolada e desmatamentos frequentes, voltem a acontecer, e consequentemente, os desastres também se tornarão menos frequentes.

São obrigações tanto do poder público quanto da iniciativa privada e da população de modo geral: a preparação, mitigação, conscientização, prevenção e proteção do meio ambiente para reduzir o risco do desastre; após a ocorrência, entendimento, aprendizagem, estratégias para controle, buscando amenizar os prejuízos; e por fim, busca pela recuperação. Assim, aplicando automaticamente o chamado “Ciclo dos Desastres”, explicado anteriormente.

3.7 CONSTRUÇÃO DE CIDADES RESILIENTES E SUSTENTÁVEIS

Tem aumentado o número de aspectos que conduzem cidades e áreas urbanas ao risco de desastres, isso porque a população tem crescido bastante e isso acaba levando ao aumento de construções: casas, prédios, parques, que inclusive já se alastram para as áreas rurais. Além disso, em algumas áreas no Brasil, os órgãos públicos e instituições privadas faltam muito com a fiscalização, não reservam

recursos financeiros e consequentemente não destinam investimentos as ações que possam reduzir o risco de desastres ambientais.

Em muitos casos é possível identificar o desinteresse dos governos no investimento em planejamento urbano, a baixa participação social no que diz respeito a cobrança das entidades competentes também é um elemento que atrapalha a manutenção do meio ambiente equilibrado ecologicamente.

Apesar disso, em 2015 a ONU (Organização das Nações Unidas) apontou o Brasil como o país que mais aderiu à campanha de cidades resilientes, cerca de 280 municípios fizeram campanhas e estratégias inteligentes para os próximos anos.⁶⁶

Tendo em vista as inúmeras campanhas de conscientização criadas regularmente e reproduzidas pela mídia, é de conhecimento comum que a gestão inadequada dos recursos naturais, atividades humanas (poluição, desmatamentos, etc.), construção de infraestruturas falhas, mudanças climáticas provenientes do aquecimento global, tudo isso leva ao risco de desastres e por isso é importante a construção de cidades resilientes e sustentáveis.

Uma cidade resiliente é aquela que está preparada para reagir e se restabelecer com agilidade e eficiência diante de desastres e isso é possível porque possui um bom planejamento, boas estratégias, e finalmente, uma boa gestão desses itens. Não quer dizer que a cidade resiliente não terá desastres, a possibilidade existe, mas é mínima, devido a toda estrutura e eficácia das estratégias.⁶⁷

Uma cidade sustentável investe em campanhas educativas para que seus munícipes evitem o consumo de tudo aquilo que prejudica o meio ambiente, optem por alternativas que não irão poluir, não causarão danos à fauna e à flora, nem aos recursos naturais e através dessas ações consegue conscientizar a população e consequentemente diminuir o consumo de lixo tóxico. Isto é, uma cidade sustentável é automaticamente uma cidade resiliente, estão diretamente relacionadas, pois evitando/diminuindo a poluição e demais ações prejudiciais ao meio ambiente, o risco de desastres também diminui.⁶⁸

⁶⁶ IMPRENSA CFA. **Cidades resilientes na RBA 128**. In: CFA Conselho Federal de Administração. Disponível em: <https://cfa.org.br/cidades-resilientes-na-rba-128/> Acesso em: 25 mar. 2021.

⁶⁷ SEBRAE. **Cidades resilientes e sustentáveis**. Disponível em: http://sustentabilidade.sebrae.com.br/Sustentabilidade/Para%20sua%20empresa/Publica%C3%A7%C3%B5es/CAR_Cidades_port_digital.pdf Acesso em: 25 mar. 2021.

⁶⁸ SEBRAE. **Cidades resilientes e sustentáveis**. Disponível em: http://sustentabilidade.sebrae.com.br/Sustentabilidade/Para%20sua%20empresa/Publica%C3%A7%C3%B5es/CAR_Cidades_port_digital.pdf Acesso em: 25 mar. 2021.

Quanto mais cidades aderirem às campanhas de cidades sustentáveis e resilientes, melhor será tanto para as presentes gerações, quanto para as futuras. São extremamente importantes para o desenvolvimento sustentável, econômico, social e ambiental.

No capítulo posterior será demonstrada a responsabilidade civil, ou não, do Estado em decorrência dos desastres ambientais.

4. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

Após as exposições e esclarecimentos acerca da matéria ambiental nos capítulos anteriores, o presente e último capítulo trará o conteúdo necessário para a conclusão desta monografia: o Estado tem ou não responsabilidade civil frente aos desastres ambientais?

Entende-se por responsabilidade civil a obrigação que uma pessoa tem de indenizar/reparar os danos causados a outrem. Sendo assim, a responsabilidade civil ambiental está relacionada à obrigação de indenizar/reparar os danos ambientais.

A existência desse conceito no âmbito jurídico é de extrema importância para que as pessoas saibam que se praticarem atitudes erradas que levam o outro ao prejuízo, serão responsabilizadas.

4.1 DANO AMBIENTAL E RESPONSABILIDADE

Inicialmente é importante conceituar dano e dano ambiental, relacionando-os à responsabilidade.

Segundo Vladimir Passos de Freitas, a palavra dano origina-se da expressão em latim “*dammum iniuria datum*” que significa causar prejuízo à coisa alheia, animada ou inanimada.⁶⁹ Isto é, causa dano a outrem aquele que estraga, deteriora, ofende o bem que pertence a outra pessoa, não só o bem material, mas também o moral. Ainda, existem inúmeras categorias de dano: físico, patrimonial, etc., dentre essas categorias, está o dano ao meio ambiente (dano ambiental).

Quanto ao dano ambiental, José Rubens Morato Leite conceitua:

O dano ambiental, por sua vez, constitui uma expressão ambivalente, que designa, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente e outras, ainda, os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses. Dano ambiental significa em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiente, como, por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em sua segunda conceituação, dano ambiental engloba os efeitos que essa modificação gera na saúde das pessoas e em seus interesses.⁷⁰

⁶⁹ FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

⁷⁰ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial**. 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

Abstrai-se que o dano ambiental se trata da ação ou ainda, a omissão, que cause prejuízo ao meio ambiente e tudo que o envolve, conforme conceituado e descrito no art. 3º, inciso I, da Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente:

Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
I — meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; [...].⁷¹

Vladimir Passos de Freitas, ao trazer o conceito de dano, afirma que a palavra teve fundamento na Lei Aquília⁷², que consiste em um plebiscito muito antigo, sem data conhecida. Maria Helena Diniz fala sobre a Lei Aquília e explica a forma como ela relacionou o dano a responsabilidade:

A *Lex Aquilia de damno* veio a cristalizar a ideia de reparação pecuniária do dano, impondo que o patrimônio do lesante suportasse os ônus da reparação, em razão do valor da *res*, esboçando-se a noção de culpa como fundamento da responsabilidade, de tal sorte que o agente se isentaria de qualquer responsabilidade se tivesse procedido sem culpa. Passou-se a arbitrar o dano à conduta culposa do agente.⁷³

Se o indivíduo não agisse com vontade de prejudicar, mas mesmo assim gerasse prejuízo, ele não seria responsabilizado, pois não teve vontade. Após compreender que essas circunstâncias eram injustas, a responsabilização passou a ser aplicada mediante a conduta do indivíduo. Assim, independentemente de vontade, se a conduta causou prejuízo a outrem, o indivíduo será responsabilizado e deverá reparar o dano.

Os danos ambientais afetam severamente os recursos naturais e o equilíbrio ambiental. Annelise Monteiro Steigleder aponta alguns exemplos de danos ambientais:

São exemplos da dimensão material do dano ambiental a contaminação das águas por óleo, a contaminação do lençol freático em virtude dos aterros de resíduos, a poluição atmosférica em todos os seus graus, o desmatamento,

⁷¹ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

⁷² FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais.** 2. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

⁷³ DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro.** 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, pág. 27.

impactos provocados pela extração de minérios, os danos contra a fauna, as contaminações por material radioativo, nuclear, por agrotóxicos, danos a monumentos e prédios históricos, dentre inúmeras outras situações mais ou menos graves que, como se pode perceber, afetam diretamente o equilíbrio ecológico. São situações que ultrapassam os limites das relações jurídicas de direito privado, pois a vítima é difusa e, frequentemente, a causa da degradação também tem origem difusa.⁷⁴

Por conseguinte, os danos ambientais ferem interesses individuais e coletivos, assim como as consequências deles atingem tanto o meio ambiente de modo geral, quanto os elementos que o compõem.

4.2 PREVENÇÃO DO DANO

É importante falar sobre a prevenção do dano antes de adentrar detalhadamente nas questões de responsabilização porque a prevenção deve anteceder qualquer situação que leve a responsabilização.

Prevenindo, na maioria das vezes, o dano não ocorrerá e consequentemente não haverá responsabilização. No primeiro capítulo foram demonstrados e conceituados diversos princípios do direito ambiental e a importância deles. A prevenção por sua vez está inserida diretamente em todos os princípios: prevenção, precaução, controle do Poluidor pelo Poder Público, Poluidor Pagador e responsabilidade.

Quando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ordena a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ela está indiretamente impondo o dever de prevenção de qualquer conduta, seja por ação ou omissão, que cause danos ao meio ambiente.

Como já mencionado anteriormente, o princípio da prevenção existe para que se tenha um conhecimento antecipado sobre os possíveis danos que possam ser causados decorrentes de determinadas situações e/ou atitudes, e assim, não deixar com que esses danos se concretizem.

Acerca deste princípio, Édis Milaré afirma:

Aplica-se esse princípio, como se disse, quando o perigo é certo e quando se tem elementos seguros para afirmar que uma determinada atividade é efetivamente perigosa. Tome-se o caso, por exemplo, de indústria geradora de materiais particulados que pretenda instalar-se em zona industrial já

⁷⁴ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 3. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

saturada, cujo projeto tenha exatamente o condão de comprometer a capacidade de suporte da área. À evidência, em razão dos riscos ou impactos já de antemão conhecidos, outra não pode ser a postura do órgão de gestão ambiental que não a de – em obediência ao princípio da prevenção – negar a pretendida licença. [...]. Na prática, o princípio da prevenção tem como objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, através da imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.⁷⁵

O Superior Tribunal de Justiça reconhece a incidência do princípio da precaução, como fundamento para a inversão do ônus da prova, assunto que será tratado posteriormente, conforme o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. ADIANTAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS PELO PARQUET. MATÉRIA PREJUDICADA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. ART. 6º, VIII, DA LEI 8.078/90 C/C ART. 21 DA LEI 7.347/85. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. [...] 3. Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo-se para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/90, c/c o art. 21 da Lei 7.347/85, e conjugado ao princípio ambiental da precaução (Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial nº 982.902-RS. Ministra Relatora, Eliana Calmon. Julgado em 25 de agosto de 2009).⁷⁶

É importante mencionar que a prevenção do dano não quer dizer a não ocorrência dele, mesmo agindo de forma a preveni-lo, embora com menos incidência, o dano poderá ocorrer.

O princípio da prevenção deve ser inserido na educação escolar para que desde sempre as crianças, futuros indivíduos economicamente ativos, cresçam com a certeza de que podem evitar danos ambientais e conseqüentemente proporcionar mais qualidade de vida a todos, presentes e futuras gerações. Além disso, devem ser feitas campanhas de caráter educativo que frisam a importância da prevenção não só às crianças, mas a todas as pessoas.

4.3 COMPROVAÇÃO DO DANO AMBIENTAL

A partir da interpretação do art. 186 do Código Civil, é possível concluir que existem quatro elementos necessários para constituir a responsabilidade civil: ação

⁷⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

⁷⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Recurso Especial nº 982.902-RS**. Ministra Relatora, ELIANA CALMON. Julgado em 25 de agosto de 2009.

ou omissão, culpa ou dolo, relação de causalidade e dano causado à vítima. Lê-se: “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. Isto é, aquele que causa dano a outrem, terá que repará-lo.

Enquanto a culpa é um dos fundamentos da responsabilidade subjetiva, a responsabilidade objetiva é aplicada e gera obrigação de reparar/indenizar independentemente de culpa, basta a relação causal entre a conduta do agente e o dano sofrido pela vítima.⁷⁷

Como já mencionado no item 3.3 da presente monografia, aquele que tem conduta que possa gerar perigo a outrem, deverá responder pelo risco. Embora deva responder pelo risco, no caso de prejuízo, a vítima não precisará comprovar a culpa, mas deverá comprovar o nexo de causalidade entre a ação e o fato danoso, tópico a ser detalhado posteriormente.

Conforme dispõe o Código Civil, em seu artigo 927, parágrafo único, a obrigação de reparação do dano se dará independentemente de culpa:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.⁷⁸

A comprovação do dano ambiental através do nexo de causalidade é imprescindível, uma vez que só se falará em dano presumido no caso de determinação legal, em raras exceções.

Existe uma recente decisão do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que consolida tal entendimento:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. SUPRESSÃO DE ÁRVORES NATIVAS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANO E NEXO CAUSAL NÃO COMPROVADOS. IMPROCEDÊNCIA. – A responsabilidade civil objetiva por dano ambiental não exclui a comprovação da efetiva ocorrência de dano e do nexo de causalidade com a conduta do agente, pois

⁷⁷ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 15 abr. 2021.

⁷⁸ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

estes são elementos essenciais ao reconhecimento do direito de reparação. Precedentes do STJ. - Na espécie, o Ministério Público não comprovou a ocorrência de dano ambiental, ônus que lhe incumbia, nos termos do art. 373, I, do CPC. Embora presumidamente verdadeiros os fatos apontados pela Brigada Militar, não se extrai da leitura do Relatório nº 322/087/2016 a comprovação do dano ambiental imputada à apelada na inicial, isto é, a supressão de árvores nativas em APP, sem licença do órgão ambiental competente, em área de aproximadamente 150 m², mas apenas o corte de vegetação rasteira e não propriamente de árvores, em relação à qual não há nenhum dado técnico que possa estimar propriamente qual foi o dano ambiental, pelo que não há que falar em medidas reparatórias, sequer medida compensatória, consistente em eventual replantio. A indenização, ainda que compensatória, depende da efetiva comprovação do dano (REsp 439.456/SP, 2ª Turma, Relator o Min. João Otávio de Noronha, j. 03/08/2006, DJ 26/03/2007), sendo que tal situação não restou demonstrada no caso em apreço. Manutenção da sentença de improcedência. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70080298755, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 13/02/2019).⁷⁹

Isto é, os danos, inclusive os ambientais devem ser concretos e comprovados para que seja configurada a responsabilidade civil ambiental.

4.4 A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

Alexandre Cesar Toninelo afirma: “[...] em se tratando de apuração de danos ao meio ambiente, é possível a inversão do ônus da prova pelo próprio princípio da precaução em desfavor daquele a quem é imputada a prática do ilícito ambiental.”⁸⁰

De acordo com tal afirmação, o Superior Tribunal de Justiça se posiciona:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. USINA HIDRELÉTRICA. CONSTRUÇÃO. PRODUÇÃO PESQUEIRA. REDUÇÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANO INCONTESTE. NEXO CAUSAL. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. CABIMENTO. PRECEDENTES. INOVAÇÃO EM RECURSO ESPECIAL. NÃO OCORRÊNCIA. 1. A Lei nº 6.938/1981 adotou a sistemática da responsabilidade objetiva, que foi integralmente recepcionada pela ordem jurídica atual, de sorte que é irrelevante, na espécie, a discussão da conduta do agente (culpa ou dolo) para atribuição do dever de reparação do dano causado, que, no caso, é inconteste. 2. O princípio da precaução, aplicável à hipótese, pressupõe a inversão do ônus probatório, transferindo para a concessionária o encargo de provar que sua conduta não ensejou riscos para o meio ambiente e, por consequência, para os pescadores da região. 3. Não há inovação em recurso

⁷⁹ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Vigésima Segunda Câmara Cível. **Apelação Cível Nº 70080298755**. Relator: Marilene Bonzanini. Julgado em 13/02/2019.

⁸⁰ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 19 abr. 2021.

especial se, ainda que sucintamente, a matéria foi debatida no tribunal de origem. (STJ. AgRg no AREsp 183202/SP. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 2012/0108685-1. Terceira Turma. Rel. Min. Ricardo Villas Boas Cueva. Data do julgamento: 10/11/2015. DJe 13/11/2015).⁸¹

Ainda a respeito deste assunto, Álvaro Luiz Valery Mirra explica:

Para o autor da demanda basta a demonstração de elementos concretos e com base científica que levem à conclusão quanto à probabilidade da caracterização da degradação, cabendo, então, ao réu a comprovação de que a sua conduta ou atividade, com absoluta segurança, não provoca ou não provocará a alegada ou temida lesão ao meio ambiente. Assim, o princípio da precaução tem também essa outra importantíssima consequência na esfera judicial: acarretar a inversão do ônus da prova, impondo ao degradador o encargo de provar, sem sombra de dúvida, que a sua atividade questionada não é efetiva ou potencialmente degradadora da qualidade ambiental. Do contrário, a conclusão será no sentido de considerar caracterizada a degradação ambiental.⁸²

Alexandre Cesar Toninelo detalha sobre esta questão apontando o contido no artigo 370 do Código de Processo Civil:

[...] sendo o Juiz o destinatário das provas, a ele incumbe apreciá-las de acordo com seu livre convencimento, decidindo quais são necessárias ao deslinde da causa, podendo ou não, deferir o requerimento da inversão do ônus probatório, nos termos do disposto no artigo 370 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015).⁸³

Entende-se que é função do juiz apreciar as provas e deferir ou não o requerimento da inversão do ônus da prova, mas tal mecanismo é possível em se tratando de apuração de danos ao meio ambiente e é o que geralmente acontece.

4.5 A CONEXÃO ENTRE A ATIVIDADE E O DANO - NEXO DE CAUSALIDADE

Tendo em vista as informações trazidas anteriormente, dentre elas que a responsabilidade civil por danos ambientais será aplicada independentemente de culpa, ou dolo, é certo que a determinação do nexo de causalidade, o liame entre a

⁸¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. AgRg no AREsp 183202/SP. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 2012/0108685-1**. Rel. Min. Data do julgamento: 10/11/2015. DJe 13/11/2015.

⁸² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial**. Revista de Direito Ambiental. vol. 21. p. 99, jan/mar. 2001.

⁸³ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS. 2019, p.170. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 19 abr. 2021.

ação/omissão e o dano, é o pressuposto mais importante para a caracterização de tal responsabilidade.⁸⁴

O nexo de causalidade possibilita determinar a quem se aplicará a responsabilização pelo dano e até onde vai a extensão deste dano.⁸⁵

Embora pareça fácil apontar o nexo causal de determinada situação, apontar quem, como, o que resultou e quanto dano causou, na prática não é tão simples. Muitas vezes existem dificuldades na análise das circunstâncias, isso porque em algumas situações danosas é difícil dizer com convicção quem exatamente participou, o quanto participou, o que causou e o quanto é responsável pelo dano.

Alexandre Cesar Toninelo aponta a grande problemática que envolve o nexo de causalidade: “Assim, a grande problemática envolvendo o nexo de causalidade na área ambiental é que o dano ambiental pode ser resultado de várias causas concorrentes, simultâneas e sucessivas, dificilmente tendo uma única e linear fonte.”⁸⁶

É de conhecimento comum que ocorrem sérios desastres ambientais provenientes de tempestades, enchentes, secas, por exemplo, que ocorrem por força maior, mas também é sabido que estão diretamente ligados com o aquecimento global. Nesses casos, discute-se o responsável. É o intuito do presente trabalho entender a respeito da responsabilidade civil do estado em decorrência destes desastres ambientais, pois é majorado o entendimento de que o estado tem responsabilidade devido aos fortes indícios de omissão no tocante ao seu dever constitucional de tutelar o ambiente, conforme explica Tiago Fensterseifer:

Os níveis alarmantes de desmatamento nas regiões da Floresta Amazônica e do Pantanal Mato-Grossense – ambos tidos como patrimônio nacional pelo art. 225, §4º, da nossa Lei Fundamental -, com queimadas constantes e o avanço desenfreado das fronteiras agrícola e pecuária sobre o seus territórios, bem como aumento galopante da frota de veículos automotores (grandes emissores de gases responsáveis pelo aquecimento global), especialmente na Região Sudeste do país, sem que meios alternativos (e limpos) de transporte coletivo (por exemplo, sistema ferroviário) sejam criados de modo significativo pelo Estado, dão indícios fortes da omissão estatal no tocante ao seu dever constitucional de tutelar o ambiente, contribuindo, mesmo que indiretamente, com o aquecimento global e o

⁸⁴ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 3. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

⁸⁵ CRUZ, Gisela Sampaio da. **O problema do nexo de causalidade na responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

⁸⁶ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 19 abr. 2021.

aumento de ocorrência de episódios climáticos extremos. Soma-se a isso tudo a flagrante omissão em termos de políticas públicas – federais, estaduais e municipais – voltadas ao combate efetivo das causas do aquecimento global, sendo certo que, conforme dispõe a própria norma constitucional, se trata de competência material comum a todos os entes federativos “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas” (art. 23, VI) e, portanto, a responsabilidade deve ser solidária entre eles diante da ocorrência de dano ambiental atrelado às mudanças climáticas. A relação causal, mesmo que indireta – ocasionada pela omissão estatal -, atua no sentido de afastar a excludente da força maior, de modo a caracterizar a responsabilidade do Estado no tocante às vítimas de desastres ambientais relacionados aos efeitos das mudanças climáticas, especialmente quando os danos sofridos por tais pessoas agridam os seus direitos fundamentais e dignidade.⁸⁷

A interpretação é fundamental para uma correta análise do nexo causal, uma vez que cada caso concreto tem suas peculiaridades e dificuldades de entendimento.

4.6 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Inicialmente é importante saber o que se entende por responsabilidade. Segundo Carlos Roberto Gonçalves:

Pode-se afirmar, portanto, que *responsabilidade* exprime ideia de restauração de equilíbrio, de contraprestação, de reparação de dano. Sendo múltiplas as atividades humanas, inúmeras são também as espécies de responsabilidade, que abrangem todos os ramos do direito e extravasam os limites da vida jurídica, para se ligar a todos os domínios da vida social.⁸⁸

Tendo isso em vista e também o que já foi exposto anteriormente, conclui-se que todos estão sujeitos a serem responsabilizados civilmente no caso de, por ação ou omissão, causar dano a outrem. O dano pode ser tanto material, quanto moral, conforme artigo 5º, incisos V e X, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e gera obrigação de reparo.

O presente tópico foi intitulado como “Responsabilidade Civil do Estado”, mas muitos doutrinadores entendem como uma responsabilidade civil da administração

⁸⁷ FENSTERSEIFER, Tiago. **A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas**: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental (14:2010: São Paulo, SP). Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. (Coords.). Antônio Herman Benjamin, Carlos Teodoro Irigaray, Eladio Lecey, Silvia Cappelli. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010, 2 v., p. 389-420.

⁸⁸ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro v 4 - responsabilidade civil**. Editora Saraiva, 2019. 9788553615957. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553615957/>. Acesso em: 29 abr. 2021

pública, uma vez que essa responsabilização surge a partir dos atos da administração e não do Estado, de fato.

Juliana Cristina Luvizotto explica a atribuição da responsabilidade civil ao Estado:

A atribuição da responsabilidade civil ao Estado corresponde, assim, à consequência de um ilícito praticado pelo Poder Público, submetendo o Estado à excussão patrimonial, ou seja, possibilita ao lesado agredir o patrimônio público, para ver restaurada a harmonia social, desequilibrada pela ocorrência do prejuízo.⁸⁹

Tal matéria está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 37, §6º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]. §6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.⁹⁰

De acordo com artigo citado acima, todas as entidades estatais, inclusive aquelas autorizadas a prestarem serviços públicos, independentemente de culpa ou dolo, são obrigadas a reparar/indenizar os danos causados por seus servidores a terceiros.

4.7 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO

Quando se fala em responsabilidade civil ambiental do Estado, embora o conceito de responsabilidade civil seja o mesmo, mas aplicado à esfera ambiental, a expressão também sugere dever de proteção do Estado em relação ao meio ambiente, a obrigação de mantê-lo conservado, equilibrado, uma vez que a população espera isso dele. A sociedade coopera com o Estado através de trabalho e pagamento de tributos e espera dele uma troca, a obrigação de zelar por todos os brasileiros.

⁸⁹ LUVIZOTTO, Juliana Cristina. **Responsabilidade civil do estado legislador: atos legislativos inconstitucionais e constitucionais**. Grupo Almedina (Portugal), 2015. 9788584930845. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584930845/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

⁹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 29 abr. 2021.

Observe-se o artigo 225, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, já citado anteriormente, em seu §1º ele determina os deveres do poder público em relação ao meio ambiente:

Art. 225. 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. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.⁹¹

Além de determinar os deveres do poder público, o artigo facilita a identificação dos responsáveis por danos ambientais ao estabelecer critérios. No mesmo artigo, o §3º dispõe:

§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.⁹²

Pode-se absorver do texto constitucional citado que, os causadores de danos ambientais responderão, além da esfera cível, à esfera penal e administrativa.

De acordo com Alexandre Cesar Toninelo, a todo e qualquer dano ao meio ambiente, o ordenamento jurídico brasileiro adota a teoria da responsabilidade objetiva, prevista nos artigos 3º, inciso IV, e 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981, aplicando a teoria do risco administrativo (ou teoria da responsabilidade objetiva).⁹³ Tal teoria

⁹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 29 abr. 2021.

⁹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 29 abr. 2021.

⁹³ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da

encontra seu fundamento no artigo 37, §6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.⁹⁴

É nesse sentido a recente jurisprudência firmada pelo Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO INTERNO. DECISÃO EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DANO AMBIENTAL. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. PRECLUSÃO. PERÍCIA REQUERIDA PELA PARTE HIPOSSUFICIENTE. CUSTEIO. TEORIA DA CARGA DINÂMICA DA PROVA. FUNDAMENTO NÃO IMPUGNADO. SÚMULAS 7 E 83/STJ E 283/STF. NÃO PROVIMENTO. 1. As razões do recurso não questionam a atribuição da carga dinâmica da prova à recorrente, com base no art. 373, § 1º, do CPC atual, sem correspondência no Código de Processo Civil revogado, o faz incidir o veto do enunciado 283/STF, além de desconfigurar a alegada divergência com acórdãos prolatados sob a vigência do Código de 1973. 2. Ônus da prova atribuído à recorrente por decisão preclusa que, ademais, está de acordo com a jurisprudência do STJ no sentido de que, em se tratando de ação indenizatória por alegado dano ambiental, a responsabilidade é objetiva, fundada no risco ambiental. Caso se frustrasse a realização da perícia, por falta de custeio pela parte à qual atribuído o ônus da produção da prova, presumir-se-ão verdadeiras as alegações da autora. Precedentes do STJ. Incidência do enunciado 83 da Súmula do STJ. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1853840/RO, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 16/03/2021, DJe 24/03/2021)⁹⁵

Tendo em vista as noções acerca do nexo de causalidade, apresentadas anteriormente, denota-se que é pressuposto fundamental da responsabilidade civil pelos danos ambientais, uma vez que é aplicada independentemente de culpa ou de dolo. Provada a relação entre ilícito e dano, a responsabilidade estará caracterizada e como se trata de responsabilidade objetiva, não haverá qualquer possibilidade do causador do dano se isentar de suas obrigações.

Universidade de Caxias do Sul – UCS. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 29 abr. 2021.

⁹⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 29 abr. 2021.

⁹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. AgInt no REsp 1853840/RO. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 2019/0375526-9**. Rel. Min. Maria Isabel Gallotti. Data do julgamento: 16/03/2021. DJe 24/03/2021.

4.8 RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

Consta na Lei nº 6.938/1981, Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 3º, inciso IV:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.⁹⁶

Complementar ao disposto acima, o *caput* do artigo 942 do Código Civil diz: “Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.”⁹⁷

Isto é, todos os que causarem dano ao meio ambiente, contribuindo de qualquer forma para o resultado, serão responsabilizados solidariamente pelo que tiver sido causado, direta ou indiretamente.

É nesse sentido que o Superior de Tribunal de Justiça entende:

DANOS AMBIENTAIS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. A questão em causa diz respeito à responsabilização do Estado por danos ambientais causados pela invasão e construção, por particular, em unidade de conservação (parque estadual). A Turma entendeu haver responsabilidade solidária do Estado quando, devendo agir para evitar o dano ambiental, mantém-se inerte ou atua de forma deficiente. A responsabilização decorre da omissão ilícita, a exemplo da falta de fiscalização e de adoção de outras medidas preventivas inerentes ao poder de polícia, as quais, ao menos indiretamente, contribuem para provocar o dano, até porque o poder de polícia ambiental não se exaure com o embargo à obra, como ocorreu no caso. Há que ponderar, entretanto, que essa cláusula de solidariedade não pode implicar benefício para o particular que causou a degradação ambiental com sua ação, em detrimento do erário. Assim, sem prejuízo da responsabilidade solidária, deve o Estado - que não provocou diretamente o dano nem obteve proveito com sua omissão - buscar o ressarcimento dos valores despendidos do responsável direto, evitando, com isso, injusta oneração da sociedade. Com esses fundamentos, deu-se provimento ao recurso. Precedentes citados: AgRg no Ag 973.577-SP, DJ 19/12/2008; REsp 604.725-PR, DJ 22/8/2005; AgRg no Ag 822.764-MG, DJ 2/8/2007, e REsp 647.493- SC, DJ 22/10/2007. REsp 1.071.741-SP, Rel. Min. Herman

⁹⁶ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

⁹⁷ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

Benjamin, julgado em 24/3/2009. (Informativo de jurisprudência nº 0388. Período de 23 a 27 de março de 2009. Segunda Turma. STJ).⁹⁸

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIZAÇÃO POR DANO AMBIENTAL. RISCO DE DESLIZAMENTOS EM ENCOSTAS HABITADAS. RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DA ÁREA DEGRADADA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA.

1. Este Superior Tribunal tem asseverado que, nas demandas que objetivam a reparação e a prevenção de danos ambientais causados por deslizamentos de terra em encostas habitadas, a responsabilidade dos entes federativos é solidária. 2. Nada obstante o reconhecimento de que é dever do Município regularizar a ocupação e o uso do solo, observa-se que, na hipótese vertente, restou demonstrado que a condenação imposta pela instância ordinária apresenta, também, o intuito de proteção ambiental e de prevenção de desastres ecológicos, motivo pelo qual há que se reconhecer a possibilidade de condenação solidária do Estado do Rio de Janeiro no cumprimento das obrigações de fazer estabelecidas no acórdão recorrido. 3. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp 1573564/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/02/2021, DJe 11/02/2021)⁹⁹

Portanto, aquele que causar dano ambiental, direta ou indiretamente, será responsabilizado, podendo ser de forma solidária.

4.9 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO EM FACE DOS DESASTRES AMBIENTAIS

Como pode-se concluir do item 3 da presente monografia, o direito dos desastres, embora muito recente, é um instrumento de extrema importância para a esfera ambiental. Ocorre que, por ser um assunto muito novo, necessita de mais desenvolvimento jurídico, objetivando a criação de medidas preventivas capazes de minimizar os prejuízos ambientais.

No Brasil já ocorreram desastres com grandes dimensões, dois deles foram citados no item 3.1: o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG, e o rompimento da barragem de Brumadinho, também em Minas Gerais. Ambos trouxeram consequências severas e danos ambientais incalculáveis, muitas pessoas morreram e muitas desapareceram, famílias ficaram desabrigadas, estruturas urbanas arruinadas, áreas de preservação permanente e vegetação nativa destruídas, muitos animais mortos, dizimação da fauna, entre outros inúmeros prejuízos.

⁹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 0388**. Período de 23 a 27 de março de 2009.

⁹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. AgInt no REsp 1573564/RJ. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 2015/0311112-6**. Rel. Min. Sérgio Kukina. Data do julgamento: 08/02/2021. DJe 11/02/2021.

Embora campanhas de conscientização tenham acontecido para que as pessoas evitem atitudes que gerem riscos ambientais, existem riscos toleráveis que podem originar desastres, como é o caso da emissão de gases de efeito estufa (carros movidos por combustível, por exemplo) que poluem e afetam diretamente as mudanças climáticas.

Os desastres ambientais geralmente ocorrem sem aviso prévio, de forma imprevisível, conforme aconteceu no estado de Minas Gerais, com o rompimento das barragens, tragédias citadas anteriormente. Naqueles dois casos e em inúmeros outros desastres que já ocorreram pelo mundo todo, não existe indenização que supra os prejuízos, a reparação dos danos jamais será completa. Muitos desastres ambientais, como enchentes, enxurradas, ciclones, furacões, são exemplos de ocorrências provenientes de alterações climáticas, que resultam em uma realidade trágica e danosa de interesse coletivo.

Em face dos desastres, é presumido socialmente o dever do Estado de custear ações e instrumentos que visem a prevenção dos riscos. Espera-se das entidades estatais que zelem pelo meio ambiente, uma vez que é direito básico de todos, conforme *caput* do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 225. 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.¹⁰⁰

É nítido o relaxamento do Estado em muitos casos em que aconteceram desastres. Na maioria das vezes o Estado se omite, deixando de fiscalizar. A falta de fiscalização das entidades estatais é muito grave, essa omissão pode levar a grandes prejuízos.

Alexandre Cesar Toninelo explica sobre o dever legal do poder público:

Por conseguinte, de acordo com a Lei nº 12.608/2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil), o Município tem o dever legal de inspecionar as edificações situadas em áreas de risco, devendo informar e notificar pessoalmente os moradores ou quem trabalha nessas áreas, da situação de perigo ou de risco. E, conforme a intensidade do risco, o Município deverá ordenar a evacuação da área. Salienta-se, que a evacuação de uma área deve ser planejada, com antecedência, para que seja rápida e eficiente, utilizando, o Poder Público dos seus próprios bens públicos ou requisitando o auxílio de pessoas e empresas. Em caso de desastres, o Município deve

¹⁰⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 fev. 2021.

prestar auxílio, ajuda e socorro, assegurando às pessoas desabrigadas um abrigo e alimentação, visando superar uma situação inesperada, assegurando a todas as vítimas uma assistência, em respeito à integridade física e moral e dos direitos humanos fundamentais.¹⁰¹

O entendimento jurisprudencial é nesse sentido:

RECURSO INOMINADO. TERCEIRA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. AÇÃO INDENIZATÓRIA POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. ALAGAMENTOS SUCESSIVOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PROVA DO DANO PATRIMONIAL. SENTENÇA DE EXTINÇÃO REFORMADA. Trata-se de Recurso Inominado interposto pela parte autora contra sentença de extinção proferida nos autos da ação indenizatória movida em face do MUNICÍPIO DE ESTEIO, em razão dos sucessivos alagamentos ocorridos na região e que, por diversas vezes, atingiram a residência da demandante. A sentença ora recorrida julgou extinto o feito, nos termos do art. 487, II do CPC, uma vez que o juízo a quo entendeu que prescrita a reparação condenatória, pois entendeu que a parte autora limitou-se em pedir a reparação dos danos pela enchente ocorrida em agosto de 2013. Todavia, entendo que equivocado o entendimento proferido na sentença ora vergastada. Veja-se, a parte autora referiu que as enchentes começaram a atingir sua residência em agosto de 2013, fato que se sucedeu nos anos posteriores, ou seja, 2014 e 2015, até a interposição da presente ação, em 16/11/2016. Portanto, não resta aplicável a prescrição prevista à pretensão reparatória, insculpida no art. 206, §3º, V, do CC. No mérito, ao que concerne à responsabilização do MUNICÍPIO DE ESTEIO, este possui personalidade jurídica própria, dotada de autonomia administrativa e financeira, nesse sentido, quando da ação dos seus agentes e de suas competências, é legítimo ao município responder nas demandas interpostas contra si. Assim, aplica-se a teoria da responsabilidade objetiva do Estado prevista no art. 37, § 6º, e, no caso em apreço, resta configurado o nexo causal frente à omissão e o evento danoso, pois a ausência de ação que se esperava do ente público no exercício de seu poder-dever de fiscalização e administração foi que resultou nos prejuízos sofridos pela autora. Da demanda, resta cristalina a relação causal entre o ato omissivo culposos da Administração Pública Municipal e os danos causados pelo alagamento em razão do transbordamento dos Arroios Sapucaia, Esteio e Cimento, bem como a ausência de manutenção da rede de esgoto pluvial e da ausência de conservação e desobstrução do curso hídrico. Ademais, o Município demandado não logrou êxito em comprovar que o alagamento tenha ocorrido por outro motivo, ônus que lhe competia e do qual não se desincumbiu, conforme o previsto no art. 373, inciso II, do CPC. Pelo exposto, caracterizado o dever indenizatório do Ente Municipal, restando, assim, caracterizados os danos morais. Por outro lado, a parte autora não fez provas da extensão dos danos materiais. Sentença de extinção reformada para condenação do Município em indenizar a parte autora em R\$ 8.000,00 (oito mil reais) a título de danos morais. Precedentes jurisprudenciais. RECURSO INOMINADO PARCIALMENTE PROVIDO. UNÂNIME. (Recurso Cível Nº

¹⁰¹ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS. 2019, p.190-191. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 29 abr. 2021.

71007409717, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Laura de Borba Maciel Fleck, Julgado em 22/11/2018).¹⁰²

Quando o poder público não age de forma a evitar o dano/prejuízo, é dever dele acolher as pessoas prejudicadas, prestando todo tipo de assistência para diminuir ao máximo os infortúnios, e inclusive, indenizando. É importante destacar que, nos casos em que o poder público não informa aos moradores/trabalhadores que eles se encontram em área de risco, assim não exigindo que saiam o quanto antes do local e conseqüentemente fazendo com que sejam prejudicados materialmente e moralmente, é inegável a responsabilidade do Estado.

Após esclarecimentos sobre a responsabilidade civil do estado frente aos desastres ambientais, faz-se necessário mencionar que embora ele seja responsabilizado pelas ações e, principalmente omissões em relação à matéria ambiental, é um dever tanto dele, quanto de todos, zelar pelo meio ambiente, manter o equilíbrio ambiental e buscar sempre proteger esse direito humano fundamental.

A seguir, tratar-se-á das considerações finais acerca da responsabilidade civil do Estado em decorrência dos desastres ambientais.

¹⁰² RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública. **Recurso Cível Nº 71007409717**. Relatora: Laura De Borba Maciel Fleck. Julgado em 22/11/2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a grande incidência de desastres ambientais nas últimas décadas em decorrências das ações humanas combinadas com outros fatores, como as mudanças climáticas e acontecimentos naturais, verificou-se a importância de conscientizar a população sobre a necessidade de combate a poluição, de cuidado com o meio ambiente através de campanhas, inserção da educação ambiental nas escolas e em todos os níveis de ensino, investimentos em novas tecnologias e construção de cidades resilientes e sustentáveis.

Infelizmente, é notória a lentidão e omissão do Estado no que diz respeito a atitudes preventivas aos desastres ambientais. Foram mencionados na presente monografia dois desastres ambientais com um curto intervalo de tempo entre eles, ambos em Minas Gerais, nas cidades de Brumadinho e Mariana. Foram duas barragens que romperam e com isso, devastaram as duas cidades, causaram muitas perdas e não prejudicaram apenas materialmente, mas moralmente, e emocionalmente todos os atingidos e envolvidos, bem como o país inteiro. Todos se comoveram com os acontecimentos e prestaram solidariedade para a reconstrução das cidades. Ainda, se discute judicialmente sobre as causas, prejuízos e responsabilidade, mas é possível que se as barragens fossem regularmente fiscalizadas, as irregularidades causadoras do rompimento poderiam ter sido identificadas e corrigidas antes do desastre acontecer.

Por isso, a importância da criação do novo ramo jurídico: direito dos desastres. Tal ramo tem a finalidade de diminuir os riscos de desastres observando os princípios do direito ambiental, principalmente os princípios da prevenção e precaução. Além disso, no caso de ocorrência de desastres, ele busca regulamentar a recuperação dos danos e prejuízos. Com isso, tem amparo suficiente para contribuir positivamente com o direito ambiental, uma vez que ambos buscam uma melhor qualidade de vida e de bem-estar social para as presentes e futuras gerações, bem como um meio ambiente equilibrado e construções de cidades resilientes e sustentáveis.

Faz-se necessária a adoção de estratégias que previnam as ocorrências de desastres ambientais ou que, em últimos casos, minimizem os impactos causados pelos acontecimentos desastrosos, tendo em vista o dever de proteção do Estado. Além disso, estudos sociais que visem a possibilidade de implementação de políticas públicas que unam o Estado com toda a coletividade na busca pela redução dos riscos

e tragédias ambientais. É imprescindível que toda a sociedade contribua para a diminuição destes riscos.

Os empreendedores devem ter todos os cuidados necessários e sempre atuar de forma preventiva para que as atividades da sua empresa não deem origem aos desastres ambientais. Embora o Estado tenha o dever de fiscalizar as atividades empresariais, não é apenas dele o dever de prevenção e precaução, como mencionado no parágrafo anterior. Todos devem se mobilizar, prevenir, precaver e com isso garantir uma boa qualidade de vida para as atuais e futuras gerações.

Uma boa gestão dos riscos de desastres é muito eficiente, pois além de reduzir tais riscos, os controla, fator que tem muita força e capacidade para gerar mudanças positivas para o futuro.

Foram demonstrados os benefícios das cidades resilientes e sustentáveis e portanto, a importância de iniciativas populares de projetos de leis, audiências públicas, que visem a construção desse tipo de ambiente, a adesão da ideia pelos municípios. Algumas cidades brasileiras já aderiram a esse sistema e estão em processo de adequação, como Lages/SC, por exemplo.

Quanto à legislação, o dever de proteção do Estado é reconhecido, uma vez que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura o direito ao meio ambiente como direito fundamental da pessoa humana.

Também foi visto que, embora chamada de responsabilidade civil, a responsabilidade pelos danos ambientais se divide em três categorias: civil, penal e administrativa. Assim, o responsabilizado responderá diante das três esferas, podendo sofrer sanção em uma, mas na outra não, ou ainda, em todas.

A responsabilidade civil por danos ambientais existe e está prevista no artigo 3º, inciso IV, combinado com o art. 14, § 1º, ambos da Lei no 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), tal responsabilidade também tem previsão na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 225, § 2º e § 3º.

Ademais, cabe frisar que a legislação brasileira aderiu à responsabilidade objetiva, inclusive em relação aos danos ambientais e para esta ser caracterizada, a conduta (ação ou omissão) e o dano devem ser comprovados, estabelecendo assim o nexo de causalidade. A responsabilidade civil por danos ambientais é aplicada independentemente de culpa ou dolo, desde que estabelecido o nexo causal, por isso, se trata de pressuposto indispensável.

Tem o Estado, e todas as entidades públicas que o compõe, o dever de proteção, uma vez que tem o papel constitucional de guardião dos direitos fundamentais e por isso tem a obrigação de garantir à população uma boa qualidade de vida e de bem-estar social, bem como assistência no que for necessário.

Conclui-se que há responsabilização do Estado por danos ambientais, seja por sua ação ou omissão, existe e está explícita tanto na jurisprudência quanto na doutrina. Portanto, a hipótese levantada na introdução restou totalmente comprovada: o Estado pode e, inclusive, deve ser responsabilizado pelos danos causados pelos desastres ambientais.

A presente monografia é de grande relevância jurídica e socioambiental. É necessário que as medidas de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (ciclo dos desastres) sejam aplicadas com a participação integral de toda a população juntamente com o Estado, cada qual agindo de acordo com as suas responsabilidades, observando os princípios ambientais e visando o equilíbrio do meio ambiente com a consequente melhor qualidade de vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 5. ed. rev. ampl e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ANTUNES, Paulo Bessa de. **Direito ambiental**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BARCESSAT, Ana Clara Aben-Athar. **Desastres e direito ambiental: governança, normatividade e responsabilidade estatal**. Curitiba: Juruá, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 7ª ed. Brasília: Unb, 1996.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 0388**. Período de 23 a 27 de março de 2009.

BRASIL. Lei 12.608/2012. **Institui a política nacional de proteção e defesa civil - PNPDEC; dispõe sobre o sistema nacional de proteção e defesa civil - SINPDEC e o conselho nacional de proteção e defesa civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. AgRg no AREsp 183202/SP. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 2012/0108685-1**. Rel. Min. Ricardo Villas Boas Cueva. Data do julgamento: 10/11/2015. DJe 13/11/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. AgInt no REsp 1573564/RJ. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 2015/0311112-6**. Rel. Min. Sérgio Kukina. Data do julgamento: 08/02/2021. DJe 11/02/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Recurso Especial nº 982.902-RS**. Rel. Min. Eliana Calmon. Julgado em 25 de agosto de 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. AgInt no REsp 1853840/RO. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 2019/0375526-9**. Rel. Min. Maria Isabel Gallotti. Data do julgamento: 16/03/2021. DJe 24/03/2021.

CARVALHO, Délton Winter de. **O direito e o gerenciamento dos riscos ambientais**. Gestão e Desenvolvimento, vol. 4, núm. 1, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5142/514252210010.pdf>

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

CARVALHO, Délton Winter de. **O que devemos urgentemente aprender com o novo direito dos desastres**. In: Conj. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-29/delton-winter-devemos-aprender-direito-desastres>.

CRUZ, Gisela Sampaio da. **O problema do nexo de causalidade na responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. (Orgs.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres**: interfaces comparadas. Curitiba: Editora Primas, 2017.

FENSTERSEIFER, Tiago. **A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas**: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental (14:2010: São Paulo, SP). Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. (Coords.). Antonio Herman Benjamin, Carlos Teodoro Irigaray, Eladio Lecey, Silvia Cappelli. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010, 2 v.

FERREIRA, Maria de Fátima de Araújo. **Dano ambiental**: dificuldades na determinação da responsabilidade e valoração. Recife, 200. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito do Recife. Universidade Federal de Pernambuco, p 53.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FRANTZ, Sâmia. **Direito dos desastres: o ciclo de atuação e suas fases.** In: SAJADV. Disponível em: <https://blog.sajadv.com.br/direito-dos-desastres-o-ciclo-de-atuacao-e-suas-fases/>

FREIRE, Ana Flavia Rodrigues. **A política nacional de proteção e defesa civil e as ações do governo federal na gestão de riscos de desastres.** Fundação Oswaldo Cruz, 2014.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais.** 2. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

GARBACCIO, Grace Ladeira; PAGEAUX, Mathieu. **Visão europeia do direito das catástrofes.** Congresso Internacional de Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural. (Coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009, v. 2.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro v 4 - responsabilidade civil.** Editora Saraiva, 2019. 9788553615957. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553615957/>.

IMPrensa CFA. **Cidades resilientes na RBA 128.** In: CFA Conselho Federal de Administração. Disponível em: <https://cfa.org.br/cidades-resilientes-na-rba-128/>.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** (Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth). Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEITÃO, Manuela Prado. **Desastres ambientais, resiliência e a responsabilidade civil.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial.** 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LUVIZOTTO, Juliana Cristina. **Responsabilidade civil do estado legislador: atos legislativos inconstitucionais e constitucionais.** Grupo Almedina (Portugal), 2015. 9788584930845. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584930845/>.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudos de direito ambiental.** São Paulo, Malheiros Editores, 1994.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

MARQUES, Thiago Feltes. **O nascimento do direito dos desastres no brasil.** In: Revista Acadêmica Licencia&acturas. Disponível em: <http://www.ieduc.org.br/ojs/index.php/licenciaeacturas/article/view/106/102>.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 2ª Ed, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MIRRA, Álvaro Valery. **Revista de direito ambiental**. Revista dos Tribunais, pp. 07-29, São Paulo, 1994.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial. **Revista de Direito Ambiental**. vol. 21. p. 99, jan/mar. 2001.

NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. “O conteúdo jurídico do princípio da precaução no direito ambiental brasileiro”. In: **Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos**. FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

PONTES, Nádia. **Dois anos após tragédia, Brumadinho ainda busca vítimas**. In: DW Made for Minds. Disponível em: <https://www.dw.com/ptbr/doisanosap%C3%B3strag%C3%A9diabrumadinhoaindabusca%C3%ADtimas/a56332603#:~:text=Rompimento%20de%20barragem%20da%20Vale,pessoas%2C%20e%2011%20seguem%20desaparecidas.&text=Foi%20quando%2C%20h%C3%A1%20dois%20anos,%2C%20em%20Brumadinho%2C%20Minas%20Gerais>. Acesso em: 08. mar. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública. **Recurso Cível Nº 71007409717**. Relatora: Laura De Borba Maciel Fleck. Julgado em 22/11/2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Vigésima Segunda Câmara Cível. **Apelação Cível Nº 70080298755**. Relator: Marilene Bonzanini. Julgado em 13/02/2019.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental: parte geral**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. 7. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos fundamentais nas relações de trabalho**. 5. ed. rev. e aumentada. São Paulo: LTr, 2014.

SEBRAE. **Cidades resilientes e sustentáveis**. Disponível em: http://sustentabilidade.sebrae.com.br/Sustentabilidade/Para%20sua%20empresa/Publica%C3%A7%C3%B5es/CAR_Cidades_port_digital.pdf.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, v. 8, n. 16, jul/dez 2006, Porto Alegre, 2006.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 3. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS. In: Repositório Institucional UCS. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.