

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

TIAGO CORADINI

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS DESASTRES AMBIENTAIS

RIO DO SUL

2022

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

TIAGO CORADINI

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS 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

RIO DO SUL

2022

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

A monografia intitulada “**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS DESASTRES AMBIENTAIS**”, elaborada pelo acadêmico TIAGO CORADINI, foi considerada

APROVADA

REPROVADA

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

_____, _____ de _____ de _____.

Profa. M.^a Vanessa Cristina Bauer
Coordenadora 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.

Rio do Sul, 11 de outubro de 2022.

Tiago Coradini
Acadêmico(a)

AGRADECIMENTOS

Sou grato a Deus, por dar forças nos momentos turbulentos da vida que impactaram meu percurso, mas permitiram seguir em frente na certeza de que as dificuldades esculpam meu ser e me aproximavam da sabedoria.

Agradeço a minha mãe e também professora Eliani Raquel Campestrini Coradini, por me ensinar formalmente as primeiras palavras em uma sala de aula e sempre considerar a educação como essencial para o crescimento humano, pessoal, profissional e da cidadania.

Agradeço ao meu pai Paulo Luiz Coradini, por me ensinar as primeiras palavras escritas na areia próxima de casa, além de demonstrar por meio de palavras e condutas a importância de ser forte e superar obstáculos.

Sou grato a minha irmã Simone Coradini, por sempre acreditar em mim e por me dar forças e bons exemplos, bem como ao meu amigo e cunhado Murilo Antunes, por ser exemplo de vida, de honra e de honestidade.

Agradeço a minha orientadora Prof.^a Dr.^a Cheila da Silva, por acreditar na minha capacidade intelectual e prestar serviço de excelência, estando sempre disponível para dirimir dúvidas, demonstrar o caminho e servir de referência como profissional idônea, com conduta exemplar.

Agradeço ao amigo e diretor da Escola de Educação Básica Paulo Zimmermann Jaison Benting, por considerar minha situação peculiar de estudante e formar horários que possibilitaram compatibilizar meu trabalho na escola com a frequência no Curso de Direito.

Por fim, agradeço a todos os meus professores da vida e do Curso de Direito, estes últimos que de maneira exemplar ensinaram com paciência, rigor e cuidado, proporcionando ensino de qualidade que edificou o meu intelecto. Também sou grato aos colegas que estiveram e permaneceram fortes na caminhada, possibilitando trocas de experiências e somas de conhecimentos.

RESUMO

Este Trabalho de Curso tem como objeto a responsabilidade civil do Estado nos desastres ambientais. O objetivo geral é investigar se o Estado pode ser responsabilizado civilmente quando ocorrem desastres ambientais. Inicialmente, constatou-se que a partir da Idade Moderna, com a disseminação e a consolidação do sistema capitalista, predominou uma lógica na qual o progresso era pautado pelo acúmulo de bens materiais, pela transformação das paisagens naturais e pela exploração predatória da natureza, ocasionando preocupações globais na segunda metade do século XX. Decorre de várias conferências internacionais, tratados que apontaram um futuro preocupante e incerto, demandando medidas para que as intervenções humanas fossem sustentáveis, preservando o meio ambiente. Surgiu então um novo paradigma no qual a Terra passou a ser vista como um superorganismo que necessita de ações responsáveis nas suas estruturas. O Direito Ambiental e o Direito dos Desastres foram enfatizados a partir deste novo paradigma, sobretudo devido à maximização e à ocorrência frequente de desastres ambientais, resultado das ações antrópicas predatórias. O Direito dos Desastres passou a contar com princípios e expertise que se voltam às ações em todo o círculo da gestão de risco dos desastres ambientais. No Brasil já há uma estrutura montada em termos de leis e de unidades que permite gerir os desastres ambientais de maneira protocolar e racional. Além de existir uma estrutura voltada à gestão do risco de desastres, constatou-se que o Estado tem responsabilidade civil na modalidade objetiva nos atos comissivos, em razão da teoria do risco administrativo. Decorre de tal teoria a compreensão de que as atividades do Estado têm riscos e devem ser indenizadas independentemente de culpa. Não obstante, há divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto à responsabilidade civil do Estado nos casos de omissão, ocorrendo por vezes a aplicação da responsabilidade civil na modalidade objetiva e em outras vezes na modalidade subjetiva, sendo que esta, por sua vez, exige a comprovação da culpa ou do dolo. Por fim, ressalta-se que para a responsabilização do Estado ocorrer, é necessário que o nexo de causalidade exista, haja vista que em regra no Brasil não se adotou a teoria do risco integral. O método de abordagem utilizado foi o indutivo, o método de procedimento o monográfico e o levantamento dos dados foi feito mediante pesquisa bibliográfica e documental. O ramo de estudo é na área de Direito Ambiental. Nas considerações finais, pretende-se ponderar e expor

o que de mais relevante se encontrou sobre o tema, resolvendo-se o problema e discorrendo-se acerca da hipótese formulada.

Palavras-chave: Desastres Ambientais; Direito dos Desastres; Nexo de Causalidade; Responsabilidade Civil do Estado.

ABSTRACT

This Course Work has as its object the civil liability of the State in environmental disasters. The general objective is to investigate whether the State can be held civilly responsible when environmental disasters occur. Initially, it was found that from the Modern Age, with the dissemination and consolidation of the capitalist system, a logic prevailed in which progress was guided by the accumulation of material goods, the transformation of natural landscapes and the predatory exploitation of nature, causing global concerns in the second half of the 20th century. It stems from several international conferences, treaties that pointed to a worrying and uncertain future, demanding measures for human interventions to be sustainable, preserving the environment. A new paradigm then emerged in which the Earth came to be seen as a superorganism that needs responsible actions in its structures. Environmental Law and Disaster Law were emphasized from this new paradigm, mainly due to the maximization and frequent occurrence of environmental disasters, the result of predatory anthropic actions. Disaster Law now relies on principles and expertise that focus on actions across the entire circle of risk management for environmental disasters. In Brazil, there is already a structure in place in terms of laws and units that allow managing environmental disasters in a protocol and rational manner. In addition to the existence of a structure focused on disaster risk management, it was found that the State has civil liability in the objective modality in commissive acts, due to the theory of administrative risk. It follows from this theory the understanding that the activities of the State have risks and must be indemnified regardless of fault. Nevertheless, there are doctrinal and jurisprudential divergences regarding the civil liability of the State in cases of omission, with civil liability sometimes being applied in the objective modality and at other times in the subjective modality, which, in turn, requires proof of the guilt or deceit. Finally, it should be noted that for the State to be held accountable, it is necessary that the causal link exists, given that, as a rule, in Brazil the theory of integral risk has not been adopted. The approach method used was the inductive one, the procedure method was the monographic one and the data collection was done through bibliographic and documental research. The branch of study is in the area of Environmental Law. In the final considerations, it is intended to ponder and expose the most relevant findings on the subject, solving the problem and discussing the formulated hypothesis.

Keywords: Environmental Disasters; Disaster Law; Causality Nexus; State Civil Liability.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 MUDANÇA PARADIGMÁTICA EM RELAÇÃO AO MEIO AMBIENTE	14
1.1 O QUE JÁ FOI CONSIDERADO PROGRESSO	14
1.2 PREOCUPAÇÕES COM O MEIO AMBIENTE	19
1.3 CONCEITO DE DESASTRES AMBIENTAIS	23
1.4 PERSPECTIVA ACERCA DOS DESASTRES AMBIENTAIS NO BRASIL E EM SANTA CATARINA	28
1.5 COMPREENSÃO HOLÍSTICA DO PLANETA	32
2 O DIREITO DOS DESASTRES	37
2.1 CONCEITO E OBJETIVO DO DIREITO DOS DESASTRES	37
2.2 CARACTERÍSTICAS DO DIREITO DOS DESASTRES	41
2.3 PRINCIPIOLOGIA PARA O GERENCIAMENTO DOS RISCOS PELO DIREITO DOS DESASTRES	45
2.4 SISTEMA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E SUAS DIRETRIZES	51
2.5 PROCEDIMENTOS NOS DESASTRES AMBIENTAIS NO BRASIL	56
3 RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL NOS DESASTRES AMBIENTAIS	62
3.1 RESPONSABILIDADE CIVIL E SUAS ESPÉCIES	62
3.2 PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	68
3.3 TEORIA DO RISCO E SUAS MODALIDADES	72
3.4 RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO	77
3.5 DESASTRES AMBIENTAIS E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS	96

INTRODUÇÃO

O objeto deste Trabalho de Curso é a responsabilidade civil do Estado nos 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 civilmente nos desastres ambientais.

Os objetivos específicos são: a) identificar se houve mudança de paradigma em relação ao meio ambiente, buscando demonstrar como o ser humano construiu espaços geográficos e a relação dessa construção com o surgimento de preocupações ambientais e o desenvolvimento de uma nova percepção acerca do meio ambiente; b) reconhecer o Direito dos Desastres como uma área emergente, conceituando-a, expondo seus objetivos, características, principiologia, e a formação de um sistema de proteção e defesa civil no Brasil, bem como os procedimentos nos desastres ambientais no Brasil; c) investigar se o Estado é responsável em desastres ambientais, como é tal responsabilidade e os seus limites, perpassando pelo conceito de responsabilidade civil e responsabilidade civil do Estado, pelos pressupostos da responsabilidade civil, a responsabilidade civil por omissão e como o Estado vem sendo responsabilizado nos casos de desastres ambientais.

Na delimitação do tema, o problema seguinte é considerado: o Estado pode ser responsabilizado civilmente nos desastres ambientais?

Para o equacionamento do problema, é levantada a seguinte hipótese: supõe-se que o Estado possa ser responsabilizado civilmente nos desastres ambientais.

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

Poder-se-á reconhecer como justificativa imediata deste trabalho a busca pelo exercício da cidadania, possibilitando reconhecer em quais casos o Estado é considerado responsável frente aos desastres ambientais, tendo o dever de indenizar e restabelecer um equilíbrio entre seu dever ou serviço e o cidadão. Além disso, destaca-se também que o tema tem aplicabilidade na comunidade local, haja vista os desastres ambientais enfrentados em Rio do Sul nas últimas décadas.

De maneira mediata, este trabalho se justifica face aos desafios humanos em lidar de maneira sustentável e menos impactante com o meio ambiente, tendo em vista que isto requer práticas diferentes, novas tecnologias e investimentos, bem como normas que incentivem ou determinem ações com vistas a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O capítulo 1 apresentará a mudança de paradigma em relação ao meio ambiente, iniciando com a exposição de práticas que visavam alcançar o progresso, entretanto sob a lógica capitalista sem qualquer limite para a exploração ambiental, levando à escassez e às preocupações ambientais globais da segunda metade do século XX, face a um cenário de crises e de desastres.

Além disso, pretende-se demonstrar que tais preocupações impactaram nos países, urgindo práticas e métodos com vistas à sustentabilidade. Os desastres ambientais, conforme se demonstrará, não são exceções, necessitando de expertise, de sinergia e de uma compreensão holística do planeta, na qual há um superorganismo que necessita de ações responsáveis nas suas estruturas.

O Capítulo 2 se debruçará sobre o Direito dos Desastres, apresentando como este ramo do Direito vem sendo conceituado, como ele está imbricado com outras áreas do Direito, bem como quais são os seus objetivos funcionais e suas características.

Ato contínuo, tal Capítulo também apresentará sobre qual principiologia o gerenciamento de risco se pauta, podendo assim minimizar ou prevenir a ocorrência de desastres ambientais. Far-se-á alusão ao sistema de proteção e defesa civil no Brasil e suas diretrizes, com o intuito de demonstrar como tal sistema está estruturado e qual é a burocracia atual para que se proceda legalmente nos casos de desastres ambientais.

Já o Capítulo 3 se dedica às questões relativas imediatamente à responsabilidade civil, perpassando inicialmente pelo seu surgimento, conceito, espécies e formas, focando-se em apresentar no decorrer do texto como tal responsabilidade vai sendo atribuída ao Estado.

Posteriormente, o Capítulo se inclina em analisar e conceituar importante teoria, tratando-se da responsabilidade civil do Estado: a teoria do risco. Suas modalidades também serão apresentadas, quais sejam a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral. O capítulo também se debruçará acerca da controversa questão da responsabilidade civil do Estado nos casos de omissão e apresentará, já

na sua parte final, como o Estado vem sendo responsabilizado em diversas situações de desastres ambientais e casos nos quais tal responsabilidade não ocorre.

Este Trabalho de Curso encerrar-se-á com as Considerações Finais nas quais serão apresentados pontos essenciais destacados dos estudos e das reflexões realizadas sobre a responsabilidade civil do Estado nos casos de desastres ambientais.

CAPÍTULO 1

1 MUDANÇA PARADIGMÁTICA EM RELAÇÃO AO MEIO AMBIENTE

1.1 O QUE JÁ FOI CONSIDERADO PROGRESSO

A ideia de progresso perpassa por um ponto de partida no qual há uma situação não ideal, e, no decorrer de um lapso de tempo, existe um futuro almejado, ocasionando mudanças melhores segundo padrões culturais estabelecidos.

A concepção de progresso não é fixa, variando a depender de dois fatores básicos: tempo e espaço. Há de se considerar, num primeiro momento, que o próprio tempo não pode ser considerado uma simples linha reta rumo à excelência. Ele é contínuo, mas isso não significa que também seja linear.

Em breve análise histórica, percebe-se que o tempo é permeado por fatos que possibilitaram maior ou menor satisfação dos anseios coletivos e que nem sempre uma época é sucedida por outra com benefícios mútuos.

A não linearidade do tempo como simples evolução rumo ao progresso se exemplifica em períodos de calmaria, invenções e desenvolvimento, como na *Belle Époque*¹ sucedidos por períodos de desastres. A *Belle Époque*, a título de exemplo, foi encerrada e sucedida pela ocorrência de grandes desastres, com milhões de mortes e vasta destruição nas guerras da primeira metade do século XX.²

O espaço, considerado como a base física na qual ocorrem as vivências humanas, também apresenta variações no imaginário coletivo do que vem a ser progresso, a depender da cultura humana que está inserida em determinado recorte espacial.

Certamente os ideais de progresso das sociedades capitalistas da Idade Moderna contrastavam com qualquer perspectiva de nativos pré-colombianos que habitavam o que viria a ser chamado de América Latina, séculos mais tarde.

Entretanto, cabe analisar brevemente o projeto de progresso que acabou predominando no mundo com o passar dos anos, isto é, o projeto de progresso

¹ *Belle Époque* é o período compreendido entre as décadas finais do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX no qual a Europa passou por grandes conquistas científicas, tecnológicas e de ampliação do comércio.

² COTRIM, Gilberto. **História Global: Brasil e Geral**: volume 3. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 11 e 51.

pautado no capitalismo, já que “[...] é esse o sistema econômico que impera em uma escala praticamente global, rompendo fronteiras e culturas.”³

Em primeira constatação, há de se ressaltar, que o próprio sistema capitalista assumiu diversas fases. Inicialmente foi considerado comercial, entre os séculos XVI e XVIII, numa segunda fase atingiu com vigor a produção industrial, chamado assim de capitalismo industrial. Posteriormente, surgiu como capitalismo monopolista, caracterizado pela concentração de capitais, pela luta por mercados e pelo protecionismo das Nações em competição, e, mais tarde, emergindo como capitalismo financeiro, com grandes bancos e bolsas de valores.⁴

Tal sistema se pauta na lógica do mercado e na acumulação de capitais. Esta, por sua vez, levou muitos Estados e pessoas a considerarem a riqueza material expressão de progresso, ou seja, tanto um Estado quanto pessoas bem-sucedidas, nesta perspectiva, são aqueles que, inexoravelmente, progredem sob o prisma econômico.

Constata-se facilmente esta lógica quando, por exemplo, potências da época do capitalismo comercial tinham uma política econômica mercantilista, pautada na busca por metais preciosos sem qualquer senso de cuidado com o meio ambiente ou com sociedades humanas diferentes.

O Estado português, mais do que buscar novos caminhos para chegar ao oriente, procurava riquezas que pudessem sustentar a vasta nobreza que vivia às expensas dele. Para tanto, desenvolveu técnicas marítimas e um modelo de colonização pautado na exploração das áreas subjugadas.

Em busca de novas riquezas, escravos e terras agrícolas, os portugueses continuaram a expansão para o sul, enfrentando o “Mar Tenebroso”. [...] Nos trinta anos que vão da chegada de Cabral à de Martim Afonso de Sousa, o Brasil foi praticamente abandonado por Portugal. [...] O ouro não foi encontrado imediatamente no Brasil e só começou a ser explorado sistematicamente a partir do final do século XVII.⁵

Entretanto, o ouro não era a única riqueza que poderia interessar aos portugueses ou qualquer outra potência comercial da Europa na Idade Moderna para

³ SILVA, Kalina Vanderlei; SILVA, Maciel Henrique. **Dicionário de conceitos históricos**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2012, p. 43.

⁴ SILVA, Kalina Vanderlei; SILVA, Maciel Henrique. **Dicionário de conceitos históricos**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2012, p. 43.

⁵ SILVA, Francisco de Assis. **História do Brasil**: Colônia, Império, República. São Paulo: Moderna, 1992, p. 19 e 33.

fins de obtenção de lucros. “Foi o pau-brasil, também, um dos atrativos dos comerciantes franceses que percorreram, já a esse tempo, o nosso litoral [...]”⁶

Além da madeira de tinta, nesta época outros produtos da fauna e da flora também interessavam comerciantes europeus: “Uma embarcação armada por Loronha e alguns sócios, que saiu de Lisboa em fevereiro de 1511, a *Nau Bretoa*, levou de regresso uma carga composta de pau-brasil, escravos, tuins, gatos, sagüis e papagaios.”⁷

Percebe-se, portanto, que o projeto luso em relação à colônia na América e a obtenção de riquezas ocorria sem qualquer restrição. A meta era a de obter o maior montante de riquezas, expresso na época sobretudo pelo ouro, o que não foi possível de imediato. Logo, passou-se a explorar a fauna e a flora, com destaque para o primeiro ciclo econômico desenvolvido na América portuguesa, o ciclo do pau-brasil.⁸

A busca por riquezas não foi diferente na colonização realizada pela Espanha em terras americanas.

A notícia de que os índios de Hispaniola - onde Cristóvão Colombo desembarcara em 1492 - usavam adereços de ouro provocou alvoroço entre espanhóis. Espicados pelo desejo de enriquecimento fácil, muitos deles se deslocaram para lá: em fins de 1493, tinha início a exploração aurífera na região.⁹

Portanto, o objetivo das metrópoles era explorar as áreas colonizadas para obter riquezas. Logo, fica patente que o ideal de progresso na época era explorar o meio ambiente, os povos e uma enorme vastidão de atividades que pudessem gerar riquezas, sem preocupações quanto aos limites dos recursos.

A Europa sofreu sérias consequências em termos ambientais devido ao ideal de progresso pautado no acúmulo de capitais. Leonardo Boff afirma que já no início da Idade Moderna a madeira era amplamente utilizada, chegando a se tornar minguada.

⁶ AB'SABER, Aziz N. **Época colonial**, v. 1: do descobrimento à expansão territorial. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 104.

⁷ AB'SABER, Aziz N. **Época colonial**, v. 1: do descobrimento à expansão territorial. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 105. Conforme o original.

⁸ Posiciona-se aqui pelo uso do termo América portuguesa ao invés de Brasil colonial, haja vista que no período do domínio político dos portugueses na América, não existia qualquer noção de Brasil como Estado ou país.

⁹ AZEVEDO, Gislaïne Campos. **História em movimento**: ensino médio. São Paulo: Ática, 2010, p. 36.

Foi amplamente usada para fundir metais e na construção de barcos, que na época das “descobertas/conquistas” do século XVI singravam todos os oceanos. O uso foi tão intensivo, particularmente na Espanha e em Portugal, as potências marítimas da época, que as florestas começaram a escassear.¹⁰

Certamente, o ideal de progresso dissociado que qualquer perspectiva de manejo sustentável das florestas, somado ao uso demasiado da madeira, à urbanização antiga e ao ímpeto dos Estados e das pessoas em particular de acumular capitais ocasionou grande transformação paisagística na Europa e nos seus ecossistemas.

O ideal capitalista da época não possuía mecanismos que restringissem a obtenção de riquezas pautadas numa lógica sustentável, sejam elas oriundas da natureza ou da força de trabalho. Além disso, construíram-se lugares com estruturas que reproduziam cidades, vilas ou áreas rurais presentes na Europa, haja vista que a própria cultura dos imigrantes passava a ser paulatinamente reproduzida em terras americanas, na África ou na Ásia.

O emprego de mão de obra imigrante vinda da Europa, por exemplo, servira também para construir espaços que pudessem ser aproveitados sob a ótica da acumulação capitalista. Havia incentivos tanto para a vinda de imigrantes, quanto para a reprodução do modo de vida que já existia no Velho Mundo.

A imigração foi tema de importantes debates políticos no Brasil do século XIX e início do século XX. As elites brasileiras desejavam promover o “branqueamento” da população. O padrão de vida europeu era bastante elevado nesta época em relação ao Brasil. Considerável parte da população europeia vivia no meio urbano. Novas tecnologias estavam sendo desenvolvidas. Tudo isso o imigrante europeu trouxe para o Brasil.¹¹

Além disso, a colonização se afirmou no Sul do Brasil pois os governos das províncias se interessavam pelo desbravamento de largas faixas de floresta. A colonização possibilitou que a área entre o litoral e o planalto fosse totalmente incorporada ao Estado de Santa Catarina. A floresta subtropical que cobria o litoral e planalto de Santa Catarina precisou ser vencida pelo imigrante.¹²

¹⁰ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é: o que não é. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 32.

¹¹ COSTA, Sandro da Silveira. **Santa Catarina**: História, Geografia, Meio Ambiente, Turismo e Atualidades. Florianópolis: Postmix, 2011, p. 124.

¹² SANTOS, 1998, p. 78 a 80 apud COSTA, Sandro da Silveira. **Santa Catarina**: História, Geografia, Meio Ambiente, Turismo e Atualidades. Florianópolis: Postmix, 2011, p. 125 e 136.

Deste modo, constata-se que o ideal de progresso que foi reproduzido no Brasil explorou intensamente as florestas, os recursos naturais e os povos nativos, construindo paulatinamente espaços geográficos atrelados sobretudo à lógica econômica vigente na Europa e incorporada na América.

O ideal de progresso pautado na acumulação de capitais ilimitada também foi beneficiado pela revolução científica da Idade Moderna que possibilitou a divisão das ciências e a especialização em vários campos científicos, entretanto interpretando fenômenos de maneira isolada e não como parte de um todo complexo.

A divisão entre espírito e matéria levou à concepção do universo como um sistema mecânico que consiste em objetos separados, os quais, por sua vez, foram reduzidos a seus componentes materiais fundamentais cujas propriedades e interações, acredita-se, determinam completamente todos os fenômenos naturais. Essa concepção cartesiana da natureza foi, além disso, estendida aos organismos vivos, considerados máquinas constituídas de peças separadas.¹³

Tal concepção permitiu ao ser humano compreender cada uma das partes que integram o planeta e pensar que poderia dominar a natureza, explorando todo o potencial das partes, desconsiderando o todo. Entretanto, os séculos de intervenções antrópicas nas partes que constituem o planeta acabaram desenvolvendo desafios globais que não podem ser superados pela lógica cartesiana.

Tais desafios são contemporâneos e, portanto, recentes, quando analisada a ocupação humana ao longo dos séculos. Além disso, depreende-se que uma visão de progresso pautada exclusivamente na lógica econômica ainda é latente em vários países espalhados pelo globo. A pretexto do desenvolvimento econômico, explora-se a fauna, a flora e os seres humanos, apresentando ótimos índices econômicos, mas desenvolvimento humano sem qualidade.

No próximo tópico, pretende-se investigar quando se iniciaram as preocupações com o meio ambiente em termos globais e a importância de tais preocupações, bem como compreender que há desafios que expressam uma crescente ocorrência de desastres.

¹³ CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**: a ciência, a sociedade e a cultura emergente. São Paulo: Editora Cultrix, 1982, p. 272.

1.2 PREOCUPAÇÕES COM O MEIO AMBIENTE

Os desastres ambientais atingem e intrigam a humanidade há séculos, haja vista, por exemplo, enormes fenômenos naturais que terminaram em desastres como o vulcão Vesúvio que no ano 79 entrou em erupção e destruiu as cidades romanas de Pompeia e Herculano, com grande saldo de mortos ou como o terremoto que atingiu Lisboa em 1755.

Muitas vezes, a depender do contexto histórico de cada sociedade, tais fenômenos foram interpretados como manifestações divinas voltadas às condutas humanas imorais, ou reversamente, interpretados sob o racionalismo científico, buscando explicações dos fenômenos a partir do método científico.

Tais fenômenos, naturais ou antropogênicos, ocasionaram ao longo do tempo mobilizações que atingiram escala global na segunda metade do século XX, haja vista o crescente número de seres humanos no planeta, as melhorias técnicas, bem como a maior intervenção humana no meio ambiente e a visibilidade que os desastres ganharam a partir do advento das telecomunicações.

[...] a evolução tecnológica e científica da Sociedade Contemporânea ocorrida, principalmente, após a industrialização, desencadeia a ampliação da capacidade de intervenção do homem na natureza, havendo, em quase todos os desastres denominados naturais, algum fator antropogênico.¹⁴

As intervenções humanas na natureza, a mudança da fauna, da flora e até mesmo do clima, seja em escala local ou global, tende a ocasionar maior ocorrência de desastres. Além disso, conduziram às reflexões que criaram termos como sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, bem como conferências que reuniram centenas de líderes mundiais.

Com relação às questões ambientais, o uso intenso da madeira começou a escassear em Portugal e na Espanha já na época das Grandes Navegações. Entretanto, preocupações relacionadas ao meio ambiente em escala global só ocorreram séculos mais tarde.

O uso racional das florestas sob um ponto de vista da regeneração e continuidade ocorreu pela primeira vez na Província da Saxônia, na Alemanha, em

¹⁴ FARBER, Daniel *et al*, 2010, p. 03 apud CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 25.

1560. Já a palavra sustentabilidade surgiu como um conceito estratégico somente em 1713, novamente na Saxônia, com o Capitão Hans Carl von Carlowitz. Como a madeira era muito usada nos fornos de mineração, Carlowitz escreveu um verdadeiro tratado na língua científica defendendo o uso sustentável das florestas.¹⁵

Naquele contexto, a madeira estava associada à atividade mineradora e, conseqüentemente, à economia. Logo, defender a sustentabilidade das florestas significava defender que as atividades econômicas relacionadas à mineração e suas conseqüências prosseguissem.

Os poderes locais passaram a incentivar o replantio de árvores. Além disso, em 1795, no livro “Indicações para a avaliação e a descrição das florestas” Carl Georg Ludwig Hartig afirma ser importante avaliar o desflorestamento e usar as florestas de maneira que sobrassem para as futuras gerações. A preocupação com a sustentabilidade foi tão grande que se criou uma nova ciência, a silvicultura.¹⁶

Em escala global, preocupações com o meio ambiente surgiram somente na década de 1960. Nesta década, foi publicado o livro Primavera Silenciosa, de Rachel Carson, que mostrava como o pesticida DDT penetrava na cadeia alimentar e se acumulava em tecidos gordurosos de seres vivos, questionando a confiança desmedida da sociedade no progresso tecnológico.¹⁷

Especificamente, “Em 1968, políticos, físicos, industriais e cientistas juntaram-se numa pequena vila italiana para tratar do desenvolvimento sustentável do planeta. [...] primeiro grupo a discutir sustentabilidade, meio ambiente e limites de desenvolvimento [...]”¹⁸

Do Clube de Roma, destaca-se o documento criado em 1972 por uma equipe de cientistas intitulado “Os limites do Crescimento”, apontando para o esgotamento

¹⁵ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 32-33.

¹⁶ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 35.

¹⁷ TONINELLO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. 2019. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, 2019, p. 40. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninello.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 ago. 2022.

¹⁸ LIMA, Caio. Clube de Roma debate futuro do planeta há quatro décadas. **Portal Puc-Rio Digital**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://puc-riodigital.com.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=148&infoid=12080#.Yv73mi7MJ3Y>. Acesso em: 01 out. 2022.

dos recursos naturais, caso eles continuassem a ser consumidos de maneira predatória, como ocorria na época.¹⁹

Em consequência do relatório, a ONU (Organização das Nações Unidas) passou a se ocupar do tema na Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, de 5 a 16 de junho de 1972. Tal conferência foi realizada na cidade de Estocolmo, na Suécia. Para Toninelo, a conferência foi

[...] considerada o marco de tematização da problemática ambiental no âmbito internacional, da qual resultaram diversas questões socioambientais que continuam a influenciar e a motivar as relações entre os diversos países, reconhecendo a proteção e a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.²⁰

Portanto, tem-se aí um marco temporal no qual uma organização internacional com influência global passou a reunir representantes de vários governos para discutir o meio ambiente. “Seus resultados não foram significativos, mas seu melhor fruto foi a decisão de criar o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma).”²¹

A missão do Pnuma é “[...] proporcionar liderança e encorajar parcerias na proteção do meio ambiente, inspirando, informando e permitindo que países e pessoas melhorem sua qualidade de vida sem comprometer as gerações futuras.”²²

Em 1984, realizou-se outra conferência muito importante, dando origem à Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Tal comissão teve como resultado o relatório “Nosso futuro comum”, aparecendo a noção de desenvolvimento sustentável, sendo definido como aquele que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas necessidades e aspirações. Tal definição se tornou clássica.²³

Na esteira das discussões ambientais, a Assembleia das Nações Unidas convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e

¹⁹ CLUBE de Roma e o relatório “Os limites do crescimento” (1972). **Pensamento Verde**, 2014. Disponível em: <https://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/clube-roma-relatorio-limites-crescimento-1972/>. Acesso em: 01 out. 2022.

²⁰ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. 2019. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, 2019, p. 41. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 ago. 2022.

²¹ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 34.

²² PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Sobre o PNUMA**. Nairobi: Pnuma, [s. d.]. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/sobre-onu-meio-ambiente>. Acesso em: 22 ago. 2022.

²³ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 34.

Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, no ano de 1992. “A conferência do Rio consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável e discutiu um modelo de crescimento econômico menos consumista e mais adequado ao equilíbrio ecológico.”²⁴

A Rio-92, como a Conferência ficou conhecida, contou com ampla participação da sociedade, de líderes de Estado, bem como culminou com a discussão e elaboração de vários documentos importantes, dentre eles a Carta da Terra, a Carta do Rio de Janeiro e a Agenda 21.

Por exemplo, da Carta do Rio de Janeiro, extrai-se:

Princípio 7. Os Estados deverão cooperar em espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Na medida em que tenham contribuído em graus variados para a degradação do meio ambiente mundial, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas.²⁵

Observa-se que o documento traz em seu bojo a responsabilidade que o Estado tem de cooperar para conservar, proteger e restabelecer a saúde e integridade do ecossistema na Terra. Portanto, percebe-se que os vários documentos que são produzidos visam colocar o Estado como protagonista e responsável por um meio ambiente equilibrado.

Ainda, em termos de conferências, se destaca a Cúpula da Terra sobre Sustentabilidade e Desenvolvimento, realizada em Joanesburgo, no ano de 2002, reunindo representantes de 150 nações, entre outros agentes, apesar de que para Leonardo Boff, perdeu-se o sentido de inclusão e de cooperação.²⁶

Também, em 2012, realizou-se a Rio +20, contando com a presença de líderes de muitos países, além de outros membros da sociedade, apesar da crítica à falta de compromissos obrigatórios para os países.²⁷

Portanto, as preocupações ambientais manifestadas pelas diversas conferências sobre meio ambiente apontam para a centralidade que o Direito

²⁴ BRASIL. **RIO-92**: Cúpula da Terra difundiu o conceito de desenvolvimento sustentável. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, [s. d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/camara-noticias/camara-destaca/rio20/eco-92>. Acesso em: 22 ago. 2022.

²⁵ INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Carta do Rio**. Brasília: IPHAN, 1995. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20do%20Rio%201992.pdf>. Acesso em 22 ago. 2022.

²⁶ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é: o que não é. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 36.

²⁷ FACHIN, Patricia; JUNGES, Márcia. Rio +20: fracasso dos grandes objetivos. **IHU On-Line**. São Leopoldo, Edição 396, 2012. Disponível em: Acesso em: 22 ago. 2022.

Ambiental e o próprio Direito dos Desastres assumiram, haja vista que muitos problemas se tornaram globais e precisam, conseqüentemente, de respostas, sejam elas na conduta diária das pessoas ou do próprio mundo jurídico.

Interessante destacar que foi exatamente na época de emergência das preocupações ambientais no mundo que se encontra o surgimento do Direito Ambiental e do Direito dos Desastres.

O surgimento do Direito dos Desastres pode ser comparado ao nascimento do Direito Ambiental na década de 1960 e início dos anos 1970, quando um pequeno grupo de profissionais e professores reconheceram a necessidade de uma abordagem jurídica coordenada para um problema em constante expansão, uma ameaça à vida.²⁸

Conforme se expôs, desde os anos 1960, a questão ambiental se tornou global. Na década de 1970, a questão ambiental passa a ser discutida por líderes mundiais, com maior ou menor intensidade a depender do contexto histórico vivenciado e dos agentes e interesses envolvidos.

O fato de se tornar uma questão planetária certamente criou entre a sociedade mundial a observância ao meio ambiente e às ações cotidianas, permitindo que se aja de maneira a ocasionar menos impactos ou ainda, permitiu o surgimento de áreas emergentes do Direito - o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres - visando deliberar acerca de problemas com interferência no mundo jurídico que tendem a se tornar cada vez mais rotineiros.

Logo, o ato de perceber que desastres têm interferência no mundo jurídico acaba por tornar relevante conceituar o que vem a ser desastres ambientais, objeto do próximo tópico.

1.3 CONCEITO DE DESASTRES AMBIENTAIS

A intervenção humana demasiada e predatória no meio ambiente ocasionou grandes impactos ambientais, extinção de espécies, esgotamento de recursos naturais, desastres ambientais, prejuízos, danos e novos desafios, exigindo condutas diferentes, pautadas em uma lógica responsável, resiliente, empática e sustentável.

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

Em específico, as catástrofes ou desastres ambientais trouxeram prejuízos e danos em diversas escalas, tanto em termos ambientais, quanto em questões humanas e patrimoniais. Além disso, ocasionaram novos desafios jurídicos, vez que a natureza passou a manifestar consequências das ações irresponsáveis sobre ela, impactando na vida e no patrimônio das pessoas.

O termo desastre é encontrado em algumas normas pátrias. No Decreto n.º 10.593, de 24 de dezembro de 2020, em seu art. 2º, inciso VII, define-se desastre como “[...] resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais;”.²⁹

Sendo assim, o termo desastre conta com alguns elementos para a sua caracterização: precisa de resultado adverso decorrente da ação natural ou antrópica, isto é, necessita de um resultado contrário ao esperado, desfavorável, oriundo de forças naturais ou humanas. Há também um cenário prejudicado com danos humanos, materiais ou ambientais e perdas contabilizadas em dinheiro e na própria sociedade.

Considerando também a interpretação da norma jurídica, desastre não é um acontecimento que fica estrito ao espectro ambiental, como por exemplo, a extinção de uma espécie. Por mais que tal espécie extinta possa ocasionar danos em um ecossistema, por exemplo, desestruturando uma cadeia alimentar, no espectro legal, tem de ocorrer prejuízos sociais e econômicos.

Na Portaria do Ministério do Desenvolvimento Regional sob o n.º 260, de 2 de fevereiro de 2022, o termo desastre é adjetivado como súbito ou gradual no art. 2º, incisos I e II. Veja-se:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

I. desastre súbito: desastre desencadeado por eventos adversos de início abrupto, resultando em danos imediatos ou de rápida evolução;

II. desastre gradual: desastre desencadeado por eventos adversos de agravamento lento e progressivo, resultando em danos crescentes ao longo do tempo; [...].³⁰

²⁹ BRASIL. **Decreto n.º 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, entre outras disposições. Brasília-DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art42. Acesso em: 23 ago. 2022.

³⁰ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Portaria n.º 260, de 2 de fevereiro de 2022**. Estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Brasília – DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em:

Pelas definições da portaria mencionada, desastre é oriundo de acontecimentos desfavoráveis repentinos ou de agravamento lento ou progressivo, produzidos por eventos adversos, com danos imediatos, de rápida evolução ou crescentes. Sendo assim, há classificação de desastre segundo a sua progressividade.

Ademais, do conceito legal, reitera-se que os desastres podem ser tanto de origem natural, quanto antrópica. Todavia, dificilmente um fenômeno natural que ocasiona desastre não tem participação humana atualmente, haja vista as alterações antrópicas no clima e nas paisagens naturais.

As ações humanas realizadas progressivamente sobre a natureza desde a Revolução Industrial, o crescente número de pessoas no planeta, o uso intensivo e predatório dos recursos naturais, entre outras ações, propiciaram boa parte dos desastres na atualidade.

Carvalho e Damacena apontam que

[...] os desastres são constantemente descritos e classificados segundo suas causas, como naturais (*natural disasters*) ou antropogênicos (*man-made disasters*). Os desastres naturais são aqueles decorrentes imediatamente de fenômenos naturais, atribuíveis ao exterior do sistema social.³¹

Portanto, os desastres naturais são consequências de fenômenos que não podem ser atribuídos à sociedade, mas sim às próprias forças naturais. Já os desastres antropogênicos são constituídos por desastres tecnológicos e sociopolíticos, decorrentes de fatores humanos.³²

Desastres tecnológicos são aqueles que envolvem, por exemplo, uso da tecnologia nuclear, contaminações químicas, riscos nanométricos e biotecnológicos. Já os desastres sociopolíticos são aqueles que podem ser exemplificados nas guerras, na ocorrência de refugiados ambientais ou de guerra, nas perseguições ou extermínio.³³

informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/portaria_260_2.2.22_reconhecimento_federal.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

³¹ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 25.

³² CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 25-26.

³³ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 26-27.

Diante disso, para os autores mencionados, desastres consistem em

[...] *cataclismo sistêmico* de causas que, combinadas, adquirem consequências catastróficas. Por tal razão, o sentido de desastres ambientais (naturais e humanos) é concebido a partir da combinação entre eventos de causas e magnitudes específicas. Em outras tintas, trata-se de fenômenos compreendidos a partir de causas naturais, humanas ou mistas sucedidas por eventos de grande magnitude, irradiando danos e perdas significativas ambiental e socialmente.³⁴

Portanto, depreende-se que desastres reúnem diversas causas combinadas, naturais ou humanas, ou ainda, presente as duas, com consequentes eventos de magnitudes específicas, envolvendo prejuízos ambientais e sociais significativos, com magnitudes diversas.

Já para Farber, desastre ambiental pode ser considerado como “[...] um evento que destrói importantes estruturas ambientais, ou no qual ocorrem danos aos interesses humanos em decorrência de uma mudança no ambiente”.³⁵

Entretanto, o próprio autor afirma que na prática, o termo desastre tem certa flexibilidade. Para ele, de maneira imediata está o período emergencial do evento, mas devem ser considerados também fatores como prevenção e desenvolvimento da resiliência antes do evento, bem como a compensação e a reconstrução após o evento. Além disso, um segundo fator seria o ponto de vista do observador em relação a considerar o evento significativo ou não. E, terceiro fator, a visão enganosa sobre considerar um desastre como natural, haja vista que desastres são construções sociais.³⁶

Portanto, observa-se que o autor associa desastre à destruição ambiental ou danos aos interesses humanos, com destaque para a própria flexibilidade inerente ao conceito, vez que por ser construção humana, pode variar a depender do agente observador.

A legislação nacional abarca uma classificação para os desastres a partir da intensidade deles, criando níveis e respectivas ações. A Portaria n.º 260/2022, do

³⁴ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 27. Conforme o original.

³⁵ FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de (orgs.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres**: interfaces comparadas. Curitiba: Editora Prismas, 2017, p. 28.

³⁶ FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de (orgs.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres**: interfaces comparadas. Curitiba: Editora Prismas, 2017, p. 27.

Ministério do Desenvolvimento Regional, em seu art. 5º, incisos I, II e III detalha tais níveis. Veja-se:

Art. 5º Quanto à intensidade os desastres classificam-se em:

I. Desastres de Nível I ou de pequena intensidade: aqueles em que há danos humanos, materiais e ambientais além de prejuízos econômicos e sociais, mas que a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados a nível local, por meio do emprego de medidas administrativas excepcionais previstas na ordem jurídica.

II. Desastres de Nível II ou de média intensidade: aqueles em que há danos humanos, materiais e ambientais além de prejuízos econômicos e sociais expressivos e que a situação de normalidade precisa ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local e complementados com o aporte de recursos dos demais entes federativos; e

III. Desastres de Nível III ou de grande intensidade: aqueles em que há vultosos danos humanos, materiais e ambientais além de prejuízos econômicos e sociais, com sério e relevante comprometimento do funcionamento das instituições públicas locais ou regionais, impondo-se a mobilização e a ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, e, eventualmente de ajuda internacional, para o restabelecimento da situação de normalidade.³⁷

Certamente, com o intuito de criar procedimentos distintos a partir da magnitude do desastre, há classificação em três níveis, sendo o desastre de Nível I ou de pequena intensidade aquele que, entre outras características, pode ser resolvido em escala local.

Já o desastre de Nível II ou de média intensidade conta com danos expressivos, necessitando também de recursos locais e dos demais entes federativos. O desastre de grande intensidade ou de Nível III conta com danos vultuosos, bem como comprometimento relevante do funcionamento das instituições públicas locais ou regionais, impondo-se a atuação das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e eventualmente ajuda internacional.

Portanto, em que pese os desastres serem fenômenos sopesados em grande medida pela subjetividade humana, há certa objetividade que permite classificar os mesmos, sobretudo para decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública para a obtenção de recursos.

³⁷ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Portaria n.º 260, de 2 de fevereiro de 2022.** Estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Brasília – DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/portaria_260_2.2.22_reconhecimento_federal.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

Insta destacar que a construção conceitual em lei é recente, bem como todo o sistema de proteção e defesa civil, sobretudo com vistas à prevenção de desastres. Todavia, existe um sistema que permite atuar em todo o círculo de gestão de desastres.

Conceituado o termo desastre, passa-se a expor um breve panorama dos desastres ambientais no Brasil e em Santa Catarina.

1.4 PERSPECTIVA ACERCA DOS DESASTRES AMBIENTAIS NO BRASIL E EM SANTA CATARINA

O Brasil é um país de dimensões continentais. Está entre os países mais extensos do globo. Sua área territorial de 8.510.345,540 quilômetros quadrados³⁸ certamente é atingida por grande quantidade de desastres naturais todos os anos.

Em estudo interessante realizado pela CNM (Confederação Nacional de Municípios), são contabilizados milhares de desastres ao longo de praticamente uma década, com bilhões em prejuízos.

Interessante destacar, *a priori*, que os desastres são apontados como cada vez mais rigorosos em decorrência das mudanças climáticas e também da intervenção humana, sendo responsáveis por danos humanos, materiais e ambientais, podendo ocasionar o interrompimento dos serviços essenciais, mortes, ferimentos, doenças, entre outros.³⁹

Segundo o estudo da CNM, "Entre 01 janeiro 2013 a 05 abril de 2022, os desastres naturais causaram R\$ 341,3 bilhões de prejuízos em todo o Brasil. [...] o Brasil registrou milhares de desastres, com elevadas perdas ambientais, materiais e imensuráveis fatalidades"⁴⁰

³⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 23 ago. 2022.

³⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2022**. Brasília-DF, Confederação Nacional de Municípios, 2022, p. 1. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres_2013%20a%202022_atualizado%20em%20abril.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

⁴⁰ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2022**. Brasília-DF, Confederação Nacional de Municípios, 2022, p. 1. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres_2013%20a%202022_atualizado%20em%20abril.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

No período, ocorreu um total de 53.960 ocorrências, resultando em decretos municipais. 35.596 decretos foram reconhecidos, 15.070 decretos com registro em análise da SEDEC/MDR⁴¹ e 2.700 decretos não foram reconhecidos.⁴²

Entre as ocorrências, as três com maior prevalência foram estiagem/seca, com 41,3%, doenças infecciosas virais, com 27,6% e chuvas, com percentual de 8,3%. Além disso, de 2013 a 2019, anormalidades por doenças infecciosas e virais representavam somente 1%, todavia, com o advento da pandemia ocasionada pelo Coronavírus - Covid-19, essa categoria representou 27,6% ao final do período.⁴³

Ressalta-se do estudo que o total de pessoas afetadas no período foi de 347.441.381, sendo os estados com maior quantidade de decretos Minas Gerais, com mais de 54% deles, num total de 8.095 decretos, seguido da Bahia, com 5.441 decretos, Paraíba, com 4.407 decretos e Santa Catarina, com 4.077 decretos.⁴⁴

Destaca-se que sob um ponto de vista da quantidade de recursos alocados em razão dos desastres, é possível afirmar de fato que há uma crescente em relação ao total de prejuízos, haja vista que os três últimos anos do relatório apontam o valor de R\$ 186.992.825.669 (cento e oitenta e seis bilhões, novecentos e noventa e dois milhões, oitocentos e vinte e cinco mil, seiscentos e sessenta e nove reais). Em contrapartida, de 2013 a 2019, o total de prejuízos contabilizados foram na ordem de R\$ 154.317.881.876 (cento e cinquenta e quatro bilhões, trezentos e dezessete milhões, oitocentos e oitenta e um mil, oitocentos e setenta e seis reais).

Além disso, sob um ponto de vista dos decretos municipais, percebe-se que há certa instabilidade entre os anos mencionados, com altas e baixas, apesar de 2020 e 2021 terem aumento vertiginoso, sobretudo pela pandemia do Coronavírus.

⁴¹ Não há menções no documento sobre o significado da sigla. É deduzível que se trata da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil/Ministério do Desenvolvimento Regional.

⁴² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2022**. Brasília-DF, Confederação Nacional de Municípios, 2022, p. 3. Disponível em:

https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres_2013%20a%202022_atualizado%20em%20abril.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

⁴³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2022**. Brasília-DF, Confederação Nacional de Municípios, 2022, p. 3-4. Disponível em:

https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres_2013%20a%202022_atualizado%20em%20abril.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

⁴⁴ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2022**. Brasília-DF, Confederação Nacional de Municípios, 2022, p. 4-5. Disponível em:

https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres_2013%20a%202022_atualizado%20em%20abril.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

Em síntese, pode-se afirmar que no contexto brasileiro, desastres não são exceção, contando com inúmeros decretos municipais em decorrência deles, com saldo inestimável em termos de vidas humanas perdidas e danos ambientais, bem como com bilhões em prejuízos e danos, tanto públicos quanto privados.

Especificamente no Estado de Santa Catarina, os desastres ambientais são variados. O Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, volume Santa Catarina, expressa que:

Ao analisar os desastres naturais que afetaram o Estado de Santa Catarina ao longo do período de 1991 a 2012, verifica-se a ocorrência desses desastres relacionados aos seguintes eventos naturais: estiagens e secas; inundações; enxurradas; alagamentos; movimentos de massa; erosões; granizos; geadas; incêndios; tornados e vendavais, sendo que alguns desses eventos naturais adversos são bastante recorrentes. No total foram feitos, no período analisado, 4.999 registros oficiais relativos a desastres naturais.⁴⁵

Causas variadas certamente contribuem para a elevada ocorrência de desastres ambientais em Santa Catarina. Questões envolvendo o clima certamente se destacam, como por exemplo os fatores climáticos, envolvendo as formas do relevo, a altitude, a continentalidade, a maritimidade e as massas de ar, causando estabilidade ou instabilidade, variações climáticas locais e fenômenos perigosos.

Além disso, vários desastres também contam com fatores antrópicos mais ou menos presentes que intensificam suas consequências, como aqueles relacionados aos alagamentos, com as construções em áreas facilmente inundáveis ou movimentos de massa, nos quais os seres humanos impactam áreas com a retirada de vegetação endêmica, facilitando alterações nas formas do relevo.

Conforme citado no Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, volume Santa Catarina, as enxurradas, diretamente relacionadas às maiores precipitações pluviométricas e sua concentração em curto período, estão entre os desastres naturais mais frequentes e vistos como um dos maiores problemas do estado, com 1.696 registros, representando 34% dos desastres.⁴⁶

O clima subtropical que acomete Santa Catarina é característico por ter chuvas bem distribuídas. Entretanto, as altas temperaturas no verão, a umidade e as massas

⁴⁵ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais: 1991 a 2012: volume Santa Catarina**. 2. ed. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013, p. 157.

⁴⁶ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais: 1991 a 2012: volume Santa Catarina**. 2. ed. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013, p. 162.

de ar por vezes ocasionam instabilidade e grandes índices pluviométricos em pouco tempo.

Se o excesso de chuvas atinge o estado anualmente, a escassez delas também. As estiagens e secas, relacionadas à redução das precipitações, apresentam-se como o segundo desastre natural no estado, com 30,4% dos desastres, num total de 1.518 registros.⁴⁷

Vendavais também foram expressivos, representando 13% dos desastres no período em análise, num total de 658 registros. Já em relação aos demais desastres, 11% foram de granizo, 9% inundação e 3% demais desastres.⁴⁸

Rio do Sul também não foge aos desastres. De 1991 a 2012, houve 23 desastres registrados.⁴⁹ As grandes cheias de 1983, 1984 e 2011 ainda estão no imaginário popular. Elas ocasionaram prejuízos ambientais, humanos e grandes danos materiais.

A última grande enchente ocorrida em 2011 foi amplamente veiculada nos meios de comunicação. Especificamente em um deles, por exemplo, pode-se conferir as grandes dimensões atingidas: “Desde a quinta-feira [08 de setembro de 2011], quando a água começou a invadir as casas devagar, quase 70% da cidade está debaixo d’água. Os alagamentos chegaram a cobrir 90%. A cidade subiu o morro, contam os moradores.”⁵⁰

Entretanto, como consta no próprio artigo, “[...] A Defesa Civil falava em um nível de 12 metros do rio, que só em Blumenau alcançou 12,4 metros. Os moradores, descrentes que a situação seria tão grave, não retiraram os objetos do comércio, e poucos levaram os pertences das casas.”⁵¹

Percebe-se que na época faltava expertise para que a Defesa Civil agisse com base na prevenção e minimização de danos. Assim, não se procedeu

⁴⁷ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais**: 1991 a 2012: volume Santa Catarina. 2. ed. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013, p. 163.

⁴⁸ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais**: 1991 a 2012: volume Santa Catarina. 2. ed. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013, p. 163.

⁴⁹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais**: 1991 a 2012: volume Santa Catarina. 2. ed. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013, p. 161.

⁵⁰ D’AGOSTINO, Rosanne. **Cenário é de destruição em Rio do Sul, em calamidade pública em SC**. **G1**. 11 set. 2011. Disponível em: <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/09/cenario-e-de-destruicao-em-rio-do-sul-em-calamidade-publica-em-sc.html>. Acesso em: 24 ago. 2022.

⁵¹ D’AGOSTINO, Rosanne. **Cenário é de destruição em Rio do Sul, em calamidade pública em SC**. **G1**. 11 set. 2011. Disponível em: <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/09/cenario-e-de-destruicao-em-rio-do-sul-em-calamidade-publica-em-sc.html>. Acesso em: 24 ago. 2022.

satisfatoriamente para organizar a saída das pessoas com segurança das suas residências e a retirada dos seus pertences, bem como os produtos do comércio.

Ressalta-se que entre os limites do município, há terras que se localizam em um vale formado ao longo do tempo geológico, com áreas íngremes. Tais áreas sofrem, de quando em vez, com as severidades do clima subtropical, com grandes volumes pluviométricos, fortes ventos, tempestades ou até mesmo pela seca.

Portanto, percebe-se que os desastres ambientais são recorrentes no Brasil e especificamente em Santa Catarina e Rio do Sul. Apesar de as próprias forças da natureza produzirem desastres, as ações antrópicas vêm contribuindo para que eles ocorram de maneira mais frequente ou, no mínimo, não contribuem para que seus efeitos sejam minimizados.

No próximo tópico, escrever-se-á sobre a necessidade de se pensar o planeta como um superorganismo integrado, no qual as ações humanas irresponsáveis em suas partes acabam por gerar consequências funestas.

1.5 COMPREENSÃO HOLÍSTICA DO PLANETA

A espécie humana encontrou condições ideais para evoluir, viver e se reproduzir sobretudo após grandes mudanças que ocorreram no planeta quando a Era Mesozoica terminou, encerrando consigo um grande período de domínio do planeta por criaturas gigantes, como os dinossauros.

O homem, como parte do reino animal, participa do grande processo evolutivo em que muitas espécies sucumbiram e só deixaram alguns poucos vestígios fósseis. As espécies remanescentes obtiveram esta condição porque foram capazes de superar uma furiosa competição e suportar modificações climáticas radicais que perturbaram enormemente as condições mesológicas como um todo.⁵²

Os seres humanos não são os mais altos, muito menos a espécie mais forte, mas foram aqueles que conseguiram dominar de maneira inteligente o meio e criar condições para que seus pares continuassem a jornada da vida.

⁵² LARAIA, Roque de Barros. **Cultura**: Um conceito antropológico. 14. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 38.

A espécie humana sobreviveu, mesmo com um físico muito pobre. Foi incapaz de correr como um antílope, não tem a força de um tigre, nem mesmo a acuidade visual de um lince ou as dimensões de um elefante, mas com um instrumental extraorgânico de adaptação, ampliou suas forças, com quase nenhuma modificação anatômica.⁵³

Distintamente dos demais seres vivos, os seres humanos foram se afastando da vida em estado natural, das ações pelo instinto e passaram a usar a racionalidade para sobreviver. Deste modo, paulatinamente, foram criados conhecimentos que possibilitaram superar as adversidades da natureza, se adaptar às diversas paisagens e resolver problemas que impactavam diretamente as chances de vida e a sua qualidade.⁵⁴

Entre os humanos, existe grande capacidade de criar técnicas, tecnologias, usar estratégias racionais e criar ferramentas, gerando possibilidades que ampliaram forças para superar a natureza e suas adversidades. Todo o arcabouço técnico, tecnológico, científico e ferramental distribuído em ciências que se especializaram na busca por soluções também ocasionou aumento significativo no número de indivíduos, na proporção em que menos problemas e maior qualidade de vida significava o aumento da comunidade humana.⁵⁵

Entretanto, imbuídos pelas possibilidades infinitas criadas pelos novos conhecimentos, sobretudo com o advento da ciência, a humanidade se deparou com um mundo de recursos finitos, formando uma equação na qual a resposta é a de que o planeta tem limites.

Os padrões dominantes de produção e consumo estão causando devastação ambiental, redução dos recursos e uma massiva extinção de espécies. Comunidades estão sendo arruinadas. Os benefícios do desenvolvimento não estão sendo divididos equitativamente e o fosso entre ricos e pobres está aumentando. A injustiça, a pobreza, a ignorância e os conflitos violentos têm aumentado e são causa de grande sofrimento. O crescimento sem precedentes da população humana tem sobrecarregado os sistemas

⁵³ LARAIA, Roque de Barros. **Cultura**: Um conceito antropológico. 14. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 38-39.

⁵⁴ Escreveu-se, em linhas gerais, elementos importantes do domínio humano sobre a natureza, mas sem o intuito de analisar profunda e complexamente a temática, haja vista não se considerar essencial para este trabalho, bem como ser demasiadamente extenso.

⁵⁵ Inicialmente, o domínio de conhecimentos e técnicas permitiu ao ser humano predominar sobre o espaço geográfico. À medida que o ser humano desenvolveu as ciências e os conhecimentos mais avançados, a espécie também se multiplicou como jamais visto. O 1º bilhão de humanos foi atingido somente no século XIX. Em praticamente 2 séculos, a humanidade cresceu mais de 6 bilhões de indivíduos.

ecológico e social. As bases da segurança global estão ameaçadas. Essas tendências são perigosas, mas não inevitáveis.⁵⁶

O modelo de produção e consumo humano predominante nos últimos séculos alterou, desequilibrou e devastou o meio ambiente, usando de modo demasiado recursos e causando a extinção de espécies. E, não em favor de toda a humanidade, mas, ao reverso, de um grupo reduzido, desumanizador.

A convivência entre os humanos é vergonhosamente insustentável, quando se analisa o mundo, haja vista que não se garante meios de vida para grande parte da população. Para o mais alto nível possível de acumulação, são utilizadas tecnologias sujas, como aquelas ligadas à mineração e à extração de gás e petróleo, agrotóxicos e pesticidas, diminuindo a biodiversidade.⁵⁷

Problemas ambientais de toda a ordem preocupam os seres humanos há décadas, como por exemplo o aumento do efeito estufa, as ilhas de calor, as mudanças na camada de ozônio, a desertificação e a arenização do solo, a eutrofização das águas, a mudança dos padrões de circulação do ar, de umidade e de chuvas, o acúmulo excessivo de dejetos industriais, a poluição dos oceanos e o desflorestamento. E, geralmente, tais problemas vêm acompanhados de consequências: os desastres ambientais.

A Avaliação Ecosistêmica do Milênio, organizada pela ONU entre os anos 2001 a 2005, envolvendo cerca de 1.300 cientistas de 95 países além de 850 outras personalidades da ciência e da política, revelou que dos 24 serviços ambientais essenciais para a vida (água e ar limpos, regulação dos climas, alimentos, energia, fibras etc.), 15 deles se encontravam em processo de degradação acelerada.⁵⁸

Por muitos, a Terra não é pensada como um imenso organismo vivo, onde se desenrolam os liames da vida, mas como um local de exploração, retirada de recursos sem fim e de uso demasiado e sem preocupações, comprometendo assim todas as espécies vivas e a própria existência de vida.

Uma das constatações mais surpreendentes foi a superação da ideia pobre que se fazia da Terra como um composto de partes altas, continentes e terra firme e partes

⁵⁶ ALVES, Ana Laíse; BATISTA, Pedro Ivo (coord.). **A Carta da Terra**: Edição Comemorativa Carta da Terra 20 anos. [s. l.: s. n., s.d.]. Disponível em: <http://www.alternativaterrazul.org.br/wp-content/uploads/2015/03/Ebook-Carta-da-Terra.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2022.

⁵⁷ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é: o que não é. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 20-21.

⁵⁸ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é: o que não é. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 24.

líquidas. A partir dos anos de 1970, graças à astronáutica e às ciências da vida, a Terra passou a ser vista como viva e com uma comunidade única.⁵⁹

Tal perspectiva é uma ideia inicialmente proposta pelo geoquímico russo Vernadsky por volta dos anos 1920 e, mais tarde, nos anos 1970, por Lovelock, médico e bioquímico que trabalhava nos projetos da Nasa. Este, cunhou o termo *Gaia*, deusa da mitologia grega que representava a Terra como geradora de todos os seres vivos, teoria enriquecida pelo ecólogo brasileiro Lutzenberger.⁶⁰

Para Lovelock, a Terra como *Gaia* se apresenta como uma entidade complexa, abrangendo a atmosfera, a biosfera, os oceanos e o solo, constituindo um sistema de retroalimentação que procura um meio físico e químico ótimo para a vida no planeta.⁶¹

Assim, nosso planeta pensado como um superorganismo vivo, isto é, como um único e colossal organismo, complexo, gerador e propulsor constante da vida, depende da ideia de equilíbrio para a manutenção da biodiversidade. Desequilibrar a Terra, com a exploração predatória dos seus recursos, o descarte inadequado de poluentes, o uso demasiado e sem segurança de agrotóxicos, entre outros, acabará por ocasionar impactos em todo o planeta.

Quanto mais estudamos o mundo vivo, mais nos apercebemos de que a tendência para a associação, para o estabelecimento de vínculos, para viver uns dentro de outros e cooperar, é uma característica essencial dos organismos vivos. [...] Em virtude da natureza não-linear dos percursos e interligações dentro de um ecossistema, qualquer perturbação séria não estará limitada a um único efeito, mas poderá propagar-se a todo o sistema e até ser ampliada por seus mecanismos internos de realimentação.⁶²

Portanto, interferir nos processos naturais de equilíbrio da vida, ocasionando impactos que podem reduzir ou aumentar espécies, com consequente alteração da biodiversidade, pode ter o condão de criar um efeito propagador que também atingirá outras estruturas, formas de vida e ecossistemas.

Logo, um impacto circunscrito a um local, pelo mecanismo de retroalimentação do superorganismo vivo que a Terra forma, pode ter a capacidade de alterar toda a

⁵⁹ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é: o que não é. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 85-86.

⁶⁰ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é: o que não é. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 86.

⁶¹ LOVELOCK, James, 1989, p. 27 *apud* BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é: o que não é. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 86.

⁶² CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**: a ciência, a sociedade e a cultura emergente. São Paulo: Editora Cultrix, 1982, p. 272.

estrutura de vida na Terra, ocasionando desequilíbrios e novos desafios às espécies vivas.

A Terra, em perfeita harmonia, favorece um ambiente salutar à manutenção dos ecossistemas e dos demais comportamentos físicos do próprio planeta, apesar de que as próprias forças da natureza forjam mudanças, mas dentro de uma perspectiva natural e de maior adaptabilidade.

A grande questão é que a humanidade precisa perceber que o superorganismo vivo comumente chamado de Terra não é palco para todo o tipo de procedimento com finalidade exclusiva em ter proveito e ganhar dinheiro. Nesta perspectiva, desastres ambientais serão muito mais regra.

Discorrido sobre a mudança de paradigma em relação ao meio ambiente, partir-se-á numa jornada a compreender o Direito dos Desastres e como vem se procedendo em tal área no Brasil, tanto em termos de prevenção quanto mitigação de desastres.

Para isto, será abordado o conceito e o objetivo do Direito dos Desastres, suas características, a principiologia para o gerenciamento dos riscos pelo Direito dos Desastres, o sistema de proteção e defesa civil e suas diretrizes, bem como os procedimentos a serem realizados nos desastres ambientais no Brasil.

CAPÍTULO 2

2 O DIREITO DOS DESASTRES

2.1 CONCEITO E OBJETIVO DO DIREITO DOS DESASTRES

Conforme abordado no primeiro capítulo, houve uma mudança de paradigma em relação ao meio ambiente. Aos poucos, as ações humanas predatórias ocasionaram escassez, preocupações e desastres. Isto se ampliou em escala global até que na década de 1960, questões ambientais, entre elas as projeções de desastres, tornaram-se globais.

Na falta de uma política globalizada sobre o meio ambiente a época, proliferaram-se uma série de Tratados, Declarações e Convenções Internacionais sobre a proteção do meio ambiente.⁶³

Várias conferências ambientais envolvendo a ONU ecoaram pelo mundo, reunindo centenas de líderes de países e pessoas da sociedade civil, organizações não governamentais, entre outros. Documentos foram criados, considerando um cenário preocupante em relação ao meio ambiente e foram estabelecidas propostas e metas visando reduzir os impactos ambientais.

Além disso, desenvolveu-se a compreensão de que o planeta Terra não é um simples emaranhado de partes, mas sim um superorganismo no qual impactos sobre qualquer das suas estruturas podem ocasionar problemas de ordem global, afetando paisagens, milhares de organismos vivos, comprometendo ecossistemas e o equilíbrio da vida.

Sendo assim, o meio ambiente, local formado pela vida em suas diversas formas, tornou-se palco de uma estranha contradição: ao mesmo tempo em que ao longo de bilhões de anos possibilitou o encadeamento de fatores para a evolução da vida, também tem em si uma espécie “racional” que em nome do progresso alterou paisagens, matou seus semelhantes e extinguiu outras formas de vida importantes, ocasionando a maximização de desastres ambientais e de efeitos nocivos contra si.

⁶³ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, 2019, p. 86. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 ago. 2022.

Portanto, os desastres ambientais são fenômenos que têm a capacidade de comprometer funções ambientais e provocar lesões aos interesses humanos, interseccionando Direito Ambiental e Direito dos Desastres.⁶⁴

Ainda, os déficits na regulação ambiental potencializaram o surgimento dos desastres, tais como ocupação irregular do solo, contaminações em larga escala, desrespeito à proteção de áreas de preservação permanente, ausência de reservas legais, ocupação irregular de áreas em encostas de morros e de áreas propensas a inundações. Assim, o *futuro do Direito Ambiental, num contexto de mudanças climáticas, apresenta-se ligado intimamente com o Direito dos Desastres*.⁶⁵

O Direito Ambiental e o Direito dos Desastres são searas imbricadas que precisam caminhar lado a lado. Os desdobramentos que ocorrem na seara ambiental, seja em termos de legislação ambiental, ações humanas e aplicação das normas são fatores que têm o condão de evitar ou potencializar desastres.

Além do mais, o próprio Direito dos Desastres, se conduzido num sentido preventivo ou se a gestão do risco for orientada na direção de minimizar impactos ambientais, tende a criar condições ambientais com menos desastres ou desastres com menor impacto.

Entretanto, o próprio Direito Ambiental é um dos ramos especializados mais recentes do planeta, apresentando incompreensões e incongruências sobre o papel que ele deve desempenhar na sociedade, na economia e na vida.⁶⁶

Reitera-se que tanto o Direito Ambiental internacional quanto o Direito dos Desastres, além de estarem imbricados porque ambos têm o meio ambiente como base, são ramos que surgiram na segunda metade do século XX, em especial na década de 1960 e início dos anos 1970, no aflorar das preocupações ambientais globais.

Referindo-se especificamente aos desastres, pode-se afirmar que a teoria dos desastres passou por diversas acepções, a depender do momento histórico. Na Idade Média, os desastres ambientais eram explicados com base na teologia da Igreja Católica, instituição predominante na época.

⁶⁴ 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. 37.

⁶⁵ 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. 36. Conforme o original.

⁶⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 1.

Mais tarde, já na Idade Moderna, um grande marco histórico foi o terremoto que atingiu Lisboa, capital de Portugal, no ano de 1755, com uma série de eventos danosos destruindo a cidade por inteiro. Deste evento, denota-se que houve reflexos sobretudo no meio ambiente, exigindo respostas do governo.

Desta feita, a ideia de precedência dos desastres ganhou notoriedade entre os juristas que viram ser necessário a aceção de um sentido jurídico a estes fenômenos, até mesmo em razão da promitente exigência contemporânea de tutelar o meio ambiente como bem jurídico comum.⁶⁷

Portanto, percebe-se que a ideia de buscar um sentido jurídico para os desastres foi se construindo aos poucos, à medida que os fenômenos ocorriam em locais cada vez mais habitados, com destaque para o processo de urbanização. Nos locais mais transformados pelo homem, certamente ocorriam danos de maior proporção e se urgia pela tutela jurisdicional.

Além disso, a própria revolução científica e a racionalização do meio ambiente através das diversas ciências que surgiram no decorrer da Idade Moderna e da Idade Contemporânea permitiram pensar fenômenos, quer sejam naturais, quer antrópicos, de maneira lógica, bem como as implicações jurídicas foram colocando tais fenômenos no espectro do Direito.

Sendo assim, a maior interferência humana nas paisagens, a ocorrência de fenômenos naturais ou antrópicos com consequências em termos de prejuízos e danos, a melhoria nas técnicas e nas ciências e o trato científico dos fenômenos criou condições para o surgimento de novos ramos especializados, entre eles o Direito dos Desastres, proeminente face à crise ambiental e suas consequências.

Tratando-se de definir Direito dos Desastres, cabe, em primeiro lugar, lembrar que Direito é, segundo o que já apontava Reale, norma, fato e valor.

A integração de três elementos na experiência jurídica (o axiológico, o fático e técnico-formal) revela-nos a precariedade de qualquer compreensão do Direito isoladamente como fato, como valor ou como norma, e, de maneira especial, o equívoco de uma compreensão do Direito como pura forma, suscetível de albergar, com total indiferença, as infinitas e conflitantes possibilidades dos interesses humanos.⁶⁸

⁶⁷ SILVA, Cheila da. **Os desafios de governança e gestão de riscos de desastres ambientais na era do antropoceno**: aspectos destacados em relação a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). 2019. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí - Univali, Itajaí, 2019, p. 28.

⁶⁸ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 701-702.

Neste sentido, fato, valor e norma devem ser compreendidos enquanto fatores integrados e dinâmicos que forjam o Direito a depender da valoração que os seres humanos dão aos acontecimentos, bem como as próprias implicações destes acontecimentos na sociedade.

Tratando-se do Direito dos Desastres, é possível afirmar que os fatos são advindos, conforme já abordado, de fenômenos ocasionados pelo ser humano ou fenômenos naturais, muitos deles com influência humana que ocasionam prejuízos e danos de diversas facetas aos seres humanos. Tais fatos são valorados pelos seres humanos, sejam ações sobre o meio ambiente, sejam omissões, bem como as suas consequências. Esta valoração acaba por se refletir em protocolos ou normas que minimizam possibilidades de desastres ou são restaurativas, visando retornar ao *status quo ante*.

Carvalho e Damacena, especificamente abordando o Direito dos Desastres afirmam que ele “[...] consiste num complexo e multifacetado ramo do Direito que, ante uma premente necessidade de sistematização, apresenta uma abordagem ponderada para gerenciar o caos dos desastres.”⁶⁹

A área do Direito dos Desastres não possui fronteiras nítidas, tendo como principal característica a gestão do risco, com estratégias que incluem a mitigação, a resposta às emergências, a compensação e a reconstrução, com a reconstrução fechando o círculo, incluindo ou omitindo medidas mitigadoras.⁷⁰

Além disso, é inegável que a regulação sobre desastres fornece uma nova abordagem aos tradicionais institutos do Direito, sendo que o próprio avanço da ciência jurídica exige uma reflexão sobre qual é a melhor maneira de tratar dos desastres ambientais.⁷¹

O objeto do Direito dos Desastres é uma emaranhada teia de obrigações, deveres e interesses que são tutelados na prevenção e no atendimento aos eventos

⁶⁹ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 67.

⁷⁰ FARBER, Daniel A. *et al*, 2010, p. 3 apud FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de (orgs.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. Curitiba: Editora Prismas, 2017, p. 28.

⁷¹ TONINELLO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, 2019, p. 101. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninello.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 ago. 2022.

catastróficos, apresentando na prática um papel central na interdisciplinaridade dos processos de tomada de decisão concernentes aos desastres ambientais.⁷²

Basicamente, os objetivos funcionais do Direito dos Desastres são prevenção ou mitigação, realizar ações emergenciais e compensar o meio ambiente, assim como as vítimas e as propriedades atingidas pelo desastre e a reconstrução das áreas atingidas.

Entretanto, dois verbos são centrais ao se falar no objetivo central do Direito dos Desastres: prevenção e mitigação de novos desastres.

O círculo de gestão de risco reflete a constatação de que todas as fases, estratégias e instrumentos utilizados para prevenção e mitigação, prestação de respostas emergenciais, compensação e reconstrução devem ser alinhadas pela necessidade de prevenção e mitigação de novos desastres.⁷³

Portanto, a dinâmica do Direito dos Desastres é pensada justamente em uma perspectiva na qual ele sirva mais como uma área que tenha como base a prevenção, com bons protocolos e normas que possibilitam pensar um meio ambiente ecologicamente equilibrado e conseqüentemente um menor potencial lesivo.

Outra via de destaque do Direito dos Desastres é trabalhar com a mitigação, situação na qual há um conjunto de ações que possibilitam o manejo dos desastres visando reduzir impactos, com minimização nos prejuízos e danos para os sujeitos envolvidos e para os cofres públicos.

Após conceituar Direito dos Desastres e expor seus objetivos, tratar-se-á no próximo tópico de explanar as características desta proeminente e importante área do Direito.

2.2 CARACTERÍSTICAS DO DIREITO DOS DESASTRES

O movimento ambientalista com conotação global eclodido na segunda metade do século XX, quando da realização da Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, de 5 a 16 de junho de 1972, relegou ao Direito Ambiental grande

⁷² CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 67.

⁷³ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 68.

importância e destaque. Não menos importante foi racionalizar os desastres, inclusive sob o prisma jurídico, tornando o Direito dos Desastres um emergente campo.

Conforme já citado, tal campo tem como principal característica a gestão do risco, com meios que visam a mitigação dos desastres, dar resposta às situações críticas de emergência, compensar danos causados e construir novamente, incluindo ou não medidas mitigadoras.

A gestão do risco envolve um conjunto de ações de gerenciamento do perigo que perpassa por fases que estão no ciclo de desastre, sendo elas: mitigação, resposta de emergência, compensação, assistência do governo e reconstrução.⁷⁴

Sumariamente, a mitigação é o conjunto de medidas tomadas antes do desastre que tem o mote de minimizar danos, como por exemplo a realização de protocolos para a saída de locais na iminência de desmoronamentos ou enchentes.

A resposta aos desastres tem o intuito de reduzir o impacto lesivo de eventos danosos, ocorrendo, por exemplo, nas situações nas quais se controla o fornecimento de energia elétrica em áreas alagadiças ou quando se gerencia barragens de modo a minimizar danos às áreas já atingidas.

Os desastres também podem ter seu potencial lesivo atenuado, sobretudo a partir das medidas de compensação, perfazendo-se em seguros, responsabilidade civil do Estado e medidas governamentais variadas.

Já a reconstrução é tanto medida voltada para o retorno ao *status* anterior, como também pode ser pensada com vistas ao futuro, envolvendo medidas de mitigação e de aplicação da expertise que se construiu ao lidar com determinado desastre.⁷⁵

Portanto, o Direito dos Desastres é caracterizado por não ter fronteiras nítidas, no sentido de envolver diversas ações, inclusive medidas preventivas. Além disso, por compreender um conjunto de medidas que possibilitam agir de modo a prevenir desastres, minimizar danos, reconstruir e, inclusive, usar conhecimentos adquiridos nos desastres já ocorridos, ele também pode ser compreendido como uma área muito dinâmica, em construção, com amplas possibilidades de corroborar em áreas vulneráveis.

⁷⁴ FARBER, Daniel, 2012 apud CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 33.

⁷⁵ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 32.

Além da gestão de risco, é possível elencar ainda outras características do Direito dos Desastres, como por exemplo a multidisciplinariedade, haja vista que desastres são fenômenos que podem ter grande monta e envolver vastas áreas.

Por ser um acontecimento complexo, compreender os eventos que determinam a ocorrência de desastres requer um ofício conjunto e complementar de equipes de pesquisa de áreas distintas, como geologia, climatologia, meteorologia, engenharia, especialistas em gestão de risco, Direito, entre outras.⁷⁶

O cruzamento de informações das diversas áreas do conhecimento possibilita desenvolver estratégias para a ocorrência de acertos e criar ações antecipadas para a gestão de risco. Tais ações antecipadas e multidisciplinares são exploradas na Lei n.º 12.608/2012.⁷⁷

Esta lei instituiu a PNPDEC (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil) e dispôs sobre o SINPDEC (Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil), entre outros. Nela, é possível observar que uma das diretrizes é o planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres naturais no território nacional, conforme o art. 4º, inciso V.⁷⁸

Além disso, tem-se como um dos objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, nos termos da legislação aludida, art. 5º, inciso “VII – monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres; [...]”.⁷⁹

Ou ainda, a exigência de conter no plano diretor dos Municípios a identificação e o mapeamento de áreas de risco levando-se em conta as cartas geotécnicas, nos termos da lei em questão, art. 42-A, parágrafo 1º.⁸⁰

⁷⁶ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 32.

⁷⁷ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 32-33.

⁷⁸ BRASIL. **Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, entre outros. Brasília-DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

⁷⁹ BRASIL. **Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, entre outros. Brasília-DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

⁸⁰ BRASIL. **Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, entre outros. Brasília-DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

Portanto, percebe-se que o próprio planejamento acerca das áreas de riscos e desastres naturais, bem como os objetivos traçados para a PNPDEC e o mapeamento de áreas suscetíveis a desastre necessitam de multiprofissionais munidos de conhecimentos técnicos, em ciências variadas, para que haja a correta aplicação da lei e resultados objetivos em termos de prevenção e mitigação nos desastres.

Outra característica do Direito dos Desastres é que ele está “[...] *intimamente ligado à lei reguladora* (especialmente com o planejamento do uso do solo e controle de riscos ambientais).”⁸¹

Como as ações humanas potencializaram riscos e ameaças permanentes de desastres e catástrofes ambientais, tornou-se “[...] indispensável e fundamental a existência de normas jurídicas que atendam às novas circunstâncias, visando a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para que este permita a sobrevivência das gerações futuras.”⁸²

O conjunto de leis ambientais de qualidade permite diretrizes condizentes para prevenir desastres, haja vista que o meio ambiente estará respaldado em normas que visam protegê-lo. Além disso, instigar-se-á ações sustentáveis, de modo a impactar o meio ambiente sem que haja riscos ou minimizando-os, bem como será possibilitada a punição às ações danosas.

Quando da iminência de desastres, normas regulatórias permitem ações planejadas e protocolares que em geral resultam em ações organizadas, menos prejuízos em termos de bens e de vidas, além de respostas mais rápidas da própria sociedade e do poder público no retorno ao *status quo ante*.

Outra característica evidente do Direito dos Desastres é a sua interconectividade com outros ramos do Direito, com destaque para o Direito Ambiental.

Atualmente, os regimes legais aplicáveis aos desastres são encontrados no âmbito de grandes áreas gerais da teoria e da prática jurídica, principalmente a responsabilidade civil extracontratual, o Direito Contratual, Administrativo e Constitucional. Questões como a responsabilidade civil e a responsabilidade partilhada, a quebra de contratos e o federalismo incidem sobre a resposta e o gerenciamento de desastres. Questões de desastres abrangem áreas como

⁸¹ FARBER, Daniel, 2012, p. 16 apud CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 34. Conforme o original.

⁸² TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, 2019, p. 99. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 ago. 2022.

o Direito Securitário, o Direito de Responsabilidade Civil extracontratual e o Direito Administrativo, campos normalmente considerados muito diferentes entre si.⁸³

Portanto, há uma conexão relevante e intensa entre Direito dos Desastres e Direito Ambiental, haja vista que podem surgir danos que prejudiquem a própria existência do homem. Além disso, o Direito dos Desastres pode oferecer subsídios às questões ambientais mais convencionais.⁸⁴

Do mesmo modo, existe uma estreita relação entre áreas do Direito bastante diversas em relação ao Direito dos Desastres, como por exemplo o Direito Administrativo, debruçando-se sobre questões relativas à responsabilidade civil do Estado em caso de desastres, Direito Urbanístico e Direito Constitucional, consubstanciando-se, por exemplo, nos diversos direitos e garantias assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil em vigor.

Sem dúvidas, a sinergia criada entre as diversas áreas do Direito possibilita pensar e agir face aos desastres ambientais de maneira mais coerente e responsável, haja vista que desastres ambientais são fenômenos complexos e podem ser mais bem geridos com atuações ponderadas, necessárias e responsáveis.

Explanadas as principais características do Direito dos Desastres, passar-se-á a descrever a princiologia utilizada para o gerenciamento de risco na aludida área do Direito.

2.3 PRINCIPIOLOGIA PARA O GERENCIAMENTO DOS RISCOS PELO DIREITO DOS DESASTRES

Ações orientadas para o futuro necessitam de parâmetros objetivos que tenham por base certa probabilidade de ocorrência de fenômenos estabelecendo diretrizes acerca de como agir em cenários previstos, isto é, antecipar-se, através de previsões

⁸³ FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 1. ed. Curitiba: Editora Prismas, 2017, p. 28.

⁸⁴ TONINELLO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, 2019, p. 102. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninello.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 ago. 2022.

calculadas para agir de modo mais assertivo na iminência de fenômenos ou quando da ocorrência deles.

Enquanto forma preexistente, com definição originária da Geometria, os princípios designam verdades primeiras e premissas que são parte de um sistema desenvolvido de forma geométrica, ou seja, os princípios estão no mundo do dever-ser, tratando-se de verdades objetivas, com qualificação de normas jurídicas, tendo vigência, validade e obrigatoriedade.⁸⁵

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e medidas de proteção ao meio ambiente passaram a integrar o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo a partir de 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil. Veja-se:

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; [...].⁸⁶

Percebe-se que o texto constitucional seguiu o caminho que começou a ser traçado globalmente no início da segunda metade do século XX, consolidando assim preocupações ao meio ambiente e, apesar das incertezas para o futuro, estabeleceu princípios e regras visando garantir um futuro seguro, com base na sustentabilidade.

As normas estabelecidas na Constituição, entre elas as disposições gerais sobre o meio ambiente, ecoaram em legislações infraconstitucionais e permitiram a efetividade à proteção ao meio ambiente, estruturando um emaranhado legal voltado à preservação ambiental.

Em decisões jurídicas não há uma principiologia consolidada para a gestão dos riscos ambientais, entretanto, em documentos normativos internacionais e na doutrina existem valores limites que convergem em pontos singulares, possibilitando formar

⁸⁵ HAPPKE, André Alexandre, 2006, p. 13 apud SILVA, Cheila da. **Os desafios de governança e gestão de riscos de desastres ambientais na era do antropoceno**: aspectos destacados em relação a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). 2019. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí - Univali, Itajaí, 2019, p. 40.

⁸⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2022.

um sistema de princípios jurídicos orientadores do controle dos riscos ambientais, sob o prisma administrativo ou judicial.⁸⁷

Portanto, abaixo, destacam-se os princípios mais relevantes sobre a gestão de riscos ambientais, a começar pela proporcionalidade.

O princípio da proporcionalidade tem dois sentidos quando analisado sob o espectro da gestão de riscos do Direito dos Desastres, sendo o primeiro voltado à descrição e à formação de critérios para a análise da magnitude dos riscos, levando-se em conta o potencial lesivo. Quanto mais grave a lesividade, maior deve ser a sua mitigação.⁸⁸

Além disso, um segundo sentido do princípio é aplicar de maneira proporcional medidas a depender da gravidade dos riscos envolvidos, considerando-se não apenas os riscos imediatos, mas sim a análise de efeitos de médio e longo prazo.⁸⁹

Deste modo, o princípio da proporcionalidade se utiliza de dados e análises para formar critérios e assim aplicar medidas de mitigação simétricas, a depender da gravidade dos desastres. Em segundo momento, as medidas também são aplicadas com observância ao potencial de proteção buscado.

Próximo princípio, o da precaução, sintetiza-se em um programa para decisões que tenham por objeto riscos abstratos, ou seja, riscos num contexto de incertezas científicas, envolvendo probabilidade de ocorrência futura e os possíveis efeitos se desastres vierem a existir.⁹⁰

O intuito do princípio da precaução é evitar riscos, por isso há uma ação antecipada. Tal princípio se encontra previsto na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, em seu artigo 15.⁹¹ No dispositivo, é possível perceber que não se pode usar como justificativa a ausência de certeza científica absoluta para a inércia:

Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando

⁸⁷ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 35-36.

⁸⁸ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 36.

⁸⁹ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 36.

⁹⁰ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 37.

⁹¹ CARNEIRO, Cheila da Silva dos Passos. **Licenciamento ambiental: prevenção e controle**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014, p. 24.

houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental.⁹²

Neste sentido, o princípio da precaução pode ser compreendido como um conjunto de ações antecipadas e usadas cautelarmente para que em situações de incerteza científica com possibilidades de risco possa haver conduta em favor do ambiente. Tal princípio, por derradeiro, é pautado na proteção antecipada do meio ambiente.

Princípio próximo ao da precaução é o da prevenção *stricto sensu* que versa sobre a prevenção de desastres ambientais conhecidos. É justificado pela “[...] constante irreversibilidade dos danos ambientais ou incapacidade material, tecnológica ou financeira para a recomposição de bens ambientais [...]”.⁹³

Tal princípio é expresso, por exemplo, na Lei n.º 12.608/2012, tendo a prevenção o condão de mobilizar esforços para a prevenção de desastres, reduzindo prejuízos, danos e inclusive o uso de recursos particulares e públicos.

Consta na mencionada:

Art. 3º A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. [...]
 Art. 4º São diretrizes da PNPDEC: [...]
 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; [...].⁹⁴

Portanto, observa-se que o princípio da prevenção *stricto sensu* permeia vários dispositivos da legislação citada, permitindo que a sociedade se antecipe aos

⁹² COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. São Paulo: [s. n.], 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

⁹³ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 40.

⁹⁴ BRASIL. **Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, entre outros. Brasília-DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

desastres, evitando prejuízos e, por outro lado, muitas vezes contribuindo para a efetivação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É necessário conhecer, identificar e estudar para prevenir. Só assim é possível atuar na prevenção. Os meios utilizados para o fim de prevenir podem variar a depender do país, pois dependem das tecnologias existentes. Além disso, a prevenção não é estática, necessitando de atualizações e reavaliações para a formulação de novas políticas ambientais, ações dos empreendedores e atividades da Administração Pública, dos legisladores e do Judiciário.⁹⁵

Sendo assim, para efetivar a prevenção, é preciso lançar mão de conhecimentos técnicos, tecnologias e estudos prévios de impactos ambientais já conhecidos, além da constante atualização de informações, garantindo-se a sustentabilidade do princípio.

Outro princípio a se destacar é o da informação, versando sobre dados acerca dos riscos, perigos e danos ambientais que envolvem desastres.⁹⁶ Interessante destacar que tal princípio é complementar ao princípio da precaução e ao princípio da prevenção *stricto sensu*, possibilitando a efetivação destes.

Sem dados precisos das situações de risco em potencial, um conjunto de ações incautas podem ser tomadas, algumas delas sem efetividade de fato, ou ainda pode ocorrer a própria inércia de envolvidos ou responsáveis sobre determinado evento, o que em nada contribuiria para a prevenção.

A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, possibilita que professores trabalhem temáticas acerca do Direito dos Desastres, utilizando-se da expertise construída no decorrer dos anos com base na informação, sobre a prevenção ou condutas mediante desastres, quando aduz, no art. 26, parágrafo 7º, projetos e pesquisas, envolvendo temas transversais.

Portanto, denota-se que a legislação em torno dos desastres busca formar uma rede de proteção que envolve toda a sociedade, efetivando assim a mobilização acerca da precaução, da prevenção e da mitigação de desastres com base na informação e expertise formada.

⁹⁵ CARNEIRO, Cheila da Silva dos Passos. **Licenciamento ambiental**: prevenção e controle. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014, p. 34 e 36.

⁹⁶ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 43.

Além disso, corrobora com o Direito dos Desastres o princípio da fundamentação, porque decisões judiciais e administrativas devem ser motivadas. Por meio da fundamentação, vincula-se as decisões nos motivos lógicos e racionais que legitimam a ação.

[...] a motivação das decisões judiciais se radica em três razões fundamentais: (i) controle da administração da justiça; (ii) exclusão do caráter voluntarístico e subjetivo do exercício da atividade jurisdicional e abertura do conhecimento da racionalidade e coerência argumentativa dos juízes (iii) melhor estruturação dos eventuais recursos, permitindo às partes em juízo um recorte mais preciso e rigoroso dos vícios e conteúdos argumentativos das decisões recorridas.⁹⁷

Portanto, a fundamentação confere controle sobre a administração da justiça, possibilitando decisões pautadas na racionalidade, coerência, argumentação e objetividade, com melhor administração dos recursos.

Ademias, denota-se que as questões relativas aos desastres objetivam a precaução e a prevenção. Entretanto, quanto mais incerta é a ocorrência de desastres naturais, mais cuidado e ponderações são necessárias nas decisões.

Por fim, destaca-se o princípio da provisoriedade das decisões ou da adaptabilidade, pautado essencialmente nas incertezas do futuro com conseqüente necessidade de contínua adaptação das decisões precaucionais.

Logo, a probabilidade e a improbabilidade são elementos para representar o futuro, havendo assim uma previsão provisória que pautará decisões. Tal decisão é valorada pela rapidez e especificidade da adaptação a uma realidade e não na segurança.⁹⁸

O princípio em voga é caracterizado pela dinamicidade e, conforme é expresso em sua denominação, pela adaptabilidade, conduzindo a decisões pautadas na probabilidade, mas que podem mudar, haja vista que muitas variáveis podem estar em jogo nos desastres e não é incomum que algumas delas se modifiquem no tempo.

Descrita a principiologia utilizada para o gerenciamento de risco no Direito dos Desastres, será realizada exposição sobre a Defesa Civil e também suas diretrizes serão analisadas.

⁹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, 2003, p. 667 apud CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 46.

⁹⁸ LUHMANN, Niklas, 1997, p. 131-132 apud CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 47.

2.4 SISTEMA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E SUAS DIRETRIZES

As enchentes e deslizamentos de terras no Vale do Itajaí, em Santa Catarina, no ano de 2008 e nas serras do Rio de Janeiro, em 2011, impulsionaram o desenvolvimento de um marco jurídico e institucional de catástrofes no Brasil.⁹⁹

Estes desastres estão ligados a fatores de ordem natural, entre eles índices pluviométricos elevados em um curto período, somados a fatores antrópicos, como retirada da vegetação endêmica, ocupação de áreas íngremes ou alagadiças e habitações nas áreas de risco. A falta de planejamento urbano e de fiscalização pelo poder público são fatores agravantes.

Logo, urge ações preventivas. Há previsão de ações antecipatórias aos desastres, por exemplo, na Lei n.º 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que dispõe sobre transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para se realizar, entre outras ações, a prevenção.¹⁰⁰

Tal legislação, por exemplo, no art. 1º-A, possibilita mediante condições a “[...] transferência de recursos financeiros para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios [...]”.¹⁰¹

Outra legislação que tem ações que englobam todo o círculo da gestão de risco de desastres é a Lei n.º 12.608/ 2012, que estabelece a PNPDEC, definindo competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e Defesa Civil.

Tratando-se dos sistemas de defesa civil no âmbito da Administração Pública Direta, é possível encontrar definições no art. 2º do Decreto n.º 10.593, de 24 de dezembro de 2020:

⁹⁹ TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, 2019, p. 122. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 set. 2022.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 123.

¹⁰¹ BRASIL. **Lei n.º 12.340, de 1º de dezembro de 2010**. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12340.htm. Acesso em: 12 set. 2022.

XI – sistema estadual e distrital de proteção e defesa civil – conjunto de órgãos e entidades da administração pública estadual ou distrital responsáveis pela execução das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação e das ações de gerenciamento de riscos e de desastres;

XII – Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil – conjunto de órgãos e entidades da administração pública federal responsáveis pela execução das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação e pelo planejamento e pela coordenação das ações de gerenciamento de riscos e de desastres;

XIII – sistema municipal de proteção e defesa civil – conjunto de órgãos e entidades da administração pública municipal responsáveis pela execução das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação e das ações de gerenciamento de riscos e de desastres; [...].¹⁰²

Portanto, os sistemas de proteção e defesa civil são incumbidos de pôr em prática ações do círculo de gestão de risco dos desastres, sendo que em âmbito federal há coordenação das ações e todos os entes da Administração Pública Direta são responsáveis pelo gerenciamento de riscos e de desastres.

Nas disposições gerais da PNPDEC, especificamente no art. 2º, afirma-se que os entes da Administração Pública Direta têm o dever de adotar medidas necessárias à redução dos riscos de desastre. Logo, se “[...] estabelece como princípio geral, o dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma sistêmica e articulada, adotarem as medidas necessárias à redução dos riscos de desastres.”¹⁰³

Para tanto, certamente tornam-se necessárias legislações alinhavadas na perspectiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o exercício constante da administração pública no exercício do poder de polícia e do próprio Poder Judiciário, aplicando os dispositivos legais de modo a corroborar com a redução dos riscos de desastres e ações sustentáveis.

Ademais, salienta-se que o parágrafo 1º do artigo mencionado afirma que pode haver colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade geral, o que maximiza o potencial de precaução ou prevenção de desastres. Além disso, como

¹⁰² BRASIL. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 2020. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.593-de-24-de-dezembro-de-2020-296427343>.

Acesso em: 13 set. 2022.

¹⁰³ BARCESSAT, Ana Clara Aben-Athar, 2018, p. 87 apud TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, 2019, p. 126. Disponível em:

<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 set. 2022.

todos os agentes usam e se servem de recursos naturais, torna-se prerrogativa que todos também realizem ações sustentáveis, com precaução e prevenção.

Também merece atenção o parágrafo 2º do artigo mencionado, haja vista que ele estabelece que “A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco.”¹⁰⁴

O dispositivo em questão faz uso do princípio da precaução, disposto de modo similar na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do ano de 1992, no artigo 15. Logo, na falta de comprovação científica, evidenciando incerteza e probabilidade do risco de desastre, não há óbice algum para a adoção de medidas preventivas e mitigadoras do risco. Isto porque “[...] muitos casos de desastres apresentam baixa probabilidade e alta magnitude de impacto.”¹⁰⁵

As diretrizes da PNPDEC estão definidas nos incisos do art. 4º da Lei n.º 12.608/2012. Carvalho e Damacena afirmam que elas

[...] estão voltadas à: (i) atuação integrada, articulada e sistêmica; (ii) planejamento estudioso e científico sobre áreas de risco, o que engloba também as bacias hidrográficas como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionando a corpos d’água, e a (iii) participação da sociedade civil.¹⁰⁶

Pois bem, a atuação integrada, articulada e sistêmica é prevista nos incisos I e II do art. 4º, da Lei n.º 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; [...].¹⁰⁷

Portanto, dispõe a legislação mencionada que os entes da Administração Pública Direta devem ter conduta integrada e articulada, isto é, conexa e em sintonia,

¹⁰⁴ BRASIL. **Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, entre outros. Brasília-DF: Presidência da República, 2012. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 12 set. 2022.

¹⁰⁵ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 89.

¹⁰⁶ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 90.

¹⁰⁷ BRASIL. **Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, entre outros. Brasília-DF: Presidência da República, 2012. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 13 set. 2022.

realizando eficazmente suas competências, estabelecidas na legislação em questão, no art. 6º para a União, art. 7º para os Estados e art. 8 para os municípios, além da competência comum aos entes, dispostas no art. 9º.

Além disso, há também diretriz no sentido de uma abordagem sistêmica, ou seja, abrangendo um conjunto de medidas na sua totalidade, quais sejam prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. Há a formação, portanto, do conceito de círculo de gestão de risco, que, somado à integração e à articulação, permite unificar o Direito dos Desastres como um todo.

Outra diretriz apontada pela legislação em questão é a expressa no art. 4º, inciso III, dando prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres.

Conforme mencionado, a prevenção está no campo da probabilidade, em áreas que há perspectiva de ocorrência de desastres. Direcionando ações no espectro da prevenção, minimiza-se a possibilidade de desastres, tendo como consequência a redução do uso de recursos privados e públicos para a reconstrução de áreas, além de que há preservação em termos de vidas e do meio ambiente.

Além disso, também se evidencia como diretriz da Lei n.º 12.608/ 2012, o inciso IV. Veja-se: “[...] adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d’água; [...].”¹⁰⁸

Assim, considera-se a importância de uma análise macro em se tratando de desastres relacionados com enchentes ou até mesmo com a falta de água. Isto porque tais fenômenos não são estanques, mas são condicionados a várias causas que se desdobram nas bacias hidrográficas.

Percebe-se que para a promoção de políticas públicas e ações visando minimizar desastres relacionados à água, bem como buscar o equilíbrio ambiental e a qualidade de vida, é imperativo conhecer toda a dinâmica de onde se localiza um rio principal, seus afluentes, subafluentes e nascentes, isto é, é preciso ter conhecimento de toda a estrutura de uma bacia hidrográfica.

¹⁰⁸ BRASIL. **Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, entre outros. Brasília-DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12608.htm. Acesso em: 13 set. 2022.

Outra diretriz da lei em estudo é a prevista no art. 4º, inciso V: “[...] planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional; [...]”.¹⁰⁹

Essencialmente, as áreas com riscos de desastres são trazidas à luz da ciência. Através de pesquisas e estudos, pode-se antecipar a ação e promover um planejamento, envolvendo diversas etapas a serem contempladas, munindo o Poder Público e a própria sociedade com informações que permitam agir visando evitar prejuízos e danos.

Por fim, destaca-se das diretrizes da PNPDEC o que estatui o art. 4º, inciso VI, qual seja, a participação da sociedade civil.

Ressalta-se do dispositivo em questão que a participação da sociedade civil se dá em diversas frentes, como por exemplo nas escolas do país, à luz da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que em seu art. 26, parágrafo 7º, permite o trabalho pedagógico através de projetos e pesquisas envolvendo temas transversais, podendo versar sobre prevenção, defesa civil e proteção ambiental, por exemplo.

Além disso, a sociedade civil organizada também pode participar através de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SIMPDEC, de treinamentos, nos termos do art. 8º, inciso XV, da Lei n.º 12.608/2012, constituindo-se várias formas de participação da sociedade.

Portanto, as diretrizes da PNPDEC perpassam pela articulação, integração e atuação sistêmica dos entes da Administração Pública Direta, com observância à gestão do risco, além de promover medidas de prevenção, planejamento com base em estudos científicos, observância ao meio físico e participação da sociedade civil.

Denota-se que há um conjunto complexo de diretrizes que possibilitam atuações de largo espectro, no qual são pensadas ações preventivas e quando da ocorrência de desastres, definindo-se competências e colocando a sociedade civil como protagonista.

Realizada exposição sobre a Defesa Civil e suas diretrizes, passar-se-á a discorrer sobre os procedimentos nos desastres ambientais no Brasil.

¹⁰⁹ BRASIL. **Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, entre outros. Brasília-DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12608.htm. Acesso em: 13 set. 2022.

2.5 PROCEDIMENTOS NOS DESASTRES AMBIENTAIS NO BRASIL

A governança dos desastres envolve uma grande gama de atuações que pode ser dividida em planejamento, execução e informação. As primeiras envolvem planos de prevenção, contingência e resiliência. As segundas se referem à identificação e mapeamento das áreas de risco, fiscalização e proteção de áreas verdes e vulneráveis, planejamento ou replanejamento das cidades pela expertise adquirida em desastres passados e definição e execução de políticas públicas aptas a mitigar desastres.¹¹⁰

Quatro leis sobre desastres se destacam no Brasil. A primeira delas é a Lei n.º 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Tal lei foi modificada várias vezes e atualmente aduz sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil.

Já o Decreto n.º 7.257, de 4 de agosto de 2010, foi o responsável por regulamentar a Lei n.º 12.340/2010, dispondo sobre transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução de áreas atingidas por desastres, bem como a prestação de contas e fiscalização de recursos transferidos.

A Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012, foi a responsável por instituir a PNPDEC, além de dispor sobre o SINPDEC e o CONPDEC – Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e autorizar a criação de um sistema de informações e monitoramento de desastres, além de alteração em algumas legislações.

Em 28 de dezembro de 2020 entrou em vigor o Decreto do Poder Executivo federal n.º 10.593, de 24 de dezembro de 2020, que passou a dispor sobre a organização e funcionamento do SNPDEC, o CONPDEC e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres.

Por fim, ainda se destaca a Portaria do Ministério do Desenvolvimento Regional sob o n.º 260, de 2 de fevereiro de 2022, que prescreve critérios para o reconhecimento federal e para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

¹¹⁰ CARVALHO, Délton Winter de; Damacena, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado Editora, 2013, p. 81.

Acerca do reconhecimento da situação de desastre e liberação de recurso, destaca-se, preliminarmente, que a Lei n.º 12.340/2010 dispõe sobre a obrigatoriedade da União apoiar de forma complementar os demais entes da Administração Pública Direta em situação de emergência ou estado de calamidade pública, nos termos do art. 3º, caput.¹¹¹

Destaca-se que situação de emergência é, nos termos do Decreto n.º 10.593/2020, art. 2º, inciso XIV:

“[...] situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação.”¹¹²

Já estado de calamidade pública é, segundo o decreto supracitado, art. 2º, inciso VIII:

“[...] situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação; [...]”¹¹³

Portanto, denota-se que a situação de emergência é atípica, comprometendo parte da capacidade de ação do Poder Público, exigindo medidas administrativas excepcionais. Já o estado de calamidade indica situação mais grave, comprometendo expressivamente a capacidade de resposta do Poder Público, demandando também medidas excepcionais.

Nos termos do art. 29 do Decreto n.º 10.593/2020, percebe-se que a decretação de situação de emergência ou de calamidade pública é ato do Chefe do Poder

¹¹¹ BRASIL. **Lei n.º 12.340, de 1º de dezembro de 2010**. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, 2010. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12340.htm. Acesso em: 13 set. 2022.

¹¹² BRASIL. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 2020. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.593-de-24-de-dezembro-de-2020-296427343>.

¹¹³ BRASIL. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 2020. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.593-de-24-de-dezembro-de-2020-296427343>.

Executivo e que, poderá haver reconhecimento de ente com competência, qual seja ato do Chefe do Poder Executivo de Estado em relação ao Município (art. 30) ou ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional em relação ao ente federativo atingido por desastre (art. 32).

Quanto aos critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estado e Distrito Federal, há disposição na Portaria n.º 260/2022, do Ministério de Desenvolvimento Regional.

Tal portaria faz uso do conceito de situação de anormalidade para estabelecer procedimentos. Veja-se: “Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se: [...] VII. situação de anormalidade: situação de emergência ou estado de calamidade pública declarados em razão de desastre.”¹¹⁴

Dispõe a portaria em questão no art. 4º, parágrafo 1º que o Estado poderá decretar situação de anormalidade nos municípios em seu território quando mais de um município for afetado concomitantemente por desastre do mesmo evento adverso ou quando um município estiver com a capacidade administrativa prejudicada pelo evento adverso.

Há, além disso, classificação dos desastres em níveis, conforme já abordado no capítulo I deste trabalho, constante também na Portaria n.º 260/2022 do Ministério do Desenvolvimento Regional, sendo desastres de nível I ou de pequena intensidade, desastres de nível II ou de média intensidade e desastres de nível III, ou de grande intensidade.

Sobre eles, procede-se nos termos do art. 5º, § 1º, da portaria supracitada. Veja-se:

“§ 1º Nos casos previstos no inciso I [pequena intensidade], não deverá ser encaminhado requerimento para o reconhecimento estadual ou federal, sendo mantida a necessidade de se proceder ao registro do desastre no sistema informatizado disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. § 2º Os desastres de nível I e II [pequena e média intensidade] ensejam a declaração de situação de emergência, enquanto os desastres de nível III ensejam a declaração de estado de calamidade pública. § 3º Nos casos previstos nos incisos II e III [média e grande intensidade], a motivação

¹¹⁴ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Portaria n.º 260, de 2 de fevereiro de 2022.** Estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Brasília – DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/portaria_260_2.2.22_reconhecimento_federal.pdf. Acesso em: 13 set. 2022.

da classificação deve estar expressa no decreto de situação de emergência ou estado de calamidade pública.¹¹⁵

Percebe-se a ênfase da portaria em munir os sistemas de Defesa Civil de informações, quando de desastres de pequena intensidade, para que se tenha informações concentradas em sistema disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

Já nos casos de desastres que reúnem pequena e média intensidade, proceder-se-á à declaração de situação de emergência e a calamidade pública é usada somente nos casos de desastres de grande intensidade. Além disso, ao bem do princípio da fundamentação, é necessário motivar decreto de situação de emergência ou estado de calamidade pública.

Ato contínuo, nos termos do que estabelece o art. 6º da portaria em estudo, o Poder Executivo Federal, via Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional, poderá reconhecer o decreto de situação de anormalidade dos entes federados, por meio de portaria.

Tal reconhecimento propicia, nos termos do parágrafo 1º do artigo mencionado, a adoção de medidas excepcionais por parte do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil e o atendimento dos requisitos constantes em lei para a transferência de recursos da União aos órgãos e entidades dos demais entes da Administração Pública Direta, possibilitando assim ações de resposta e de recuperação das áreas atingidas por desastres.

Além disso, estabelece o art. 7º da Portaria n.º 260/2022 do Ministério do Desenvolvimento Regional que o prazo de vigência da situação de anormalidade decorrente de desastres é de até 180 (cento e oitenta dias), a contar da data de publicação do decreto, caso não haja estipulação em norma específica.

Ademais, nos termos do art. 8º da portaria em questão:

O requerimento para reconhecimento federal deverá ser realizado por meio do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres no prazo máximo de

¹¹⁵ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Portaria n.º 260, de 2 de fevereiro de 2022.** Estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Brasília – DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/portaria_260_2.2.22_reconhecimento_federal.pdf. Acesso em: 13 set. 2022.

10 (dez) dias a contar da data da ocorrência do desastre nos eventos de início súbito e a partir da data da publicação do decreto nos eventos graduais.¹¹⁶

Tal prazo é relativizado e, em casos excepcionais e mediante justificativas, poderão ser aceitos requerimentos após o decurso temporal estabelecido, nos termos do que estabelece o art. 8º, parágrafo único.

Ato contínuo, há análise técnica das solicitações de reconhecimento federal, passando pelas verificações constantes nos incisos do art. 10 da Portaria n.º 260/2022, do Ministério do Desenvolvimento Regional:

Art. 10. A análise técnica das solicitações de reconhecimento federal compreende as seguintes verificações:
I - cumprimento do prazo para a solicitação;
II - apresentação e conformidade da documentação obrigatória recebida;
III - enquadramento às normas vigentes; e
IV - informações oficiais de monitoramento do desastre e do relatório de mídia sempre que houver.¹¹⁷

Nos casos de indeferimento do pedido de reconhecimento de situação de anormalidade, há possibilidades de o ente federativo em questão apresentar recurso administrativo, de acordo com o art. 14 da portaria em estudo, por meio do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres, dirigido ao Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil, no prazo de 10 (dez) dias úteis do recebimento da notificação oficial.

Sendo assim, denota-se que há uma estrutura legal pautada em leis, decreto e portaria, além de outras regulamentações estaduais e federais, que permitem ações para o gerenciamento do risco de desastres, demandando dos servidores nos entes públicos conhecimento técnico e procedimental.

¹¹⁶ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Portaria n.º 260, de 2 de fevereiro de 2022.** Estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Brasília – DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/portaria_260_2.2.22_reconhecimento_federal.pdf. Acesso em: 13 set. 2022.

¹¹⁷ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Portaria n.º 260, de 2 de fevereiro de 2022.** Estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Brasília – DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/portaria_260_2.2.22_reconhecimento_federal.pdf. Acesso em: 13 set. 2022.

No próximo capítulo, proceder-se-á à investigação acerca da responsabilidade civil e suas especificidades, além de se discorrer sobre a responsabilidade civil do Estado nos casos de desastres ambientais.

CAPÍTULO 3

3 RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL NOS DESASTRES AMBIENTAIS

3.1 RESPONSABILIDADE CIVIL E SUAS ESPÉCIES

O instituto da responsabilidade civil pressupõe um vínculo pretérito, o qual originou um dever de reparar, pautado no espectro jurídico, em virtude da lei ou do contrato. “A palavra responsabilidade tem sua origem na raiz latina *spondeo*, pela qual se vinculava o devedor, solenemente, nos contratos verbais do direito romano.”¹¹⁸

A *Lex Aquilia de Damno*, de fins do século III a.C. fixou os parâmetros da responsabilidade civil extracontratual. Antes dela, fatos sociais que originavam responsabilidade, mesmo sem culpa do causador, eram punidos com base na pena de Talião, prevista nas Leis das XII Tábulas.¹¹⁹

A pena de Talião, pautando-se na máxima “olho por olho, dente por dente”, ocasionou a responsabilidade sem culpa. Na perspectiva de tal máxima, poderiam ocorrer situações injustas, passando a ser necessário a comprovação da culpa como uma questão social evolutiva.¹²⁰

Deduz-se que o ato de desvincular a vingança como forma de punir qualquer que seja o dano causado e o estabelecimento da reparação fundada na ideia de culpa e de reequilibrar a situação entre as partes, ocasionou grande progresso no mundo jurídico, na aplicação da justiça, na pacificação social e na edificação das sociedades.

A responsabilidade, portanto, passou a restaurar o *status quo ante*, exigindo uma contraprestação, restauração de equilíbrio ou reparação de dano por um sujeito que tem um dever prescrito em lei ou em algum ajuste entre as partes, por ter cometido alguma conduta comissiva ou omissiva danosa.

Acerca do conceito de responsabilidade civil, afirma Pereira que

Não chegam os autores a um acordo quando tentam enunciar o conceito de responsabilidade civil. Alguns incidem no defeito condenado pela lógica, de

¹¹⁸ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro 4: Responsabilidade Civil**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 19.

¹¹⁹ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, METODO, 2021, p. 787-788.

¹²⁰ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, METODO, 2021, p. 788.

definir usando o mesmo vocábulo a ser definido, e dizem que a “responsabilidade” consiste em “responder”, no que são criticados, com razão, por Aguiar Dias. Outros estabelecem na conceituação de responsabilidade a alusão a uma das causas do dever de reparação, atribuindo-a ao fato culposo do agente; outros, ainda, preferem não conceituar.¹²¹

Tartuce, ao abordar o conceito de responsabilidade civil, menciona que há tempos segue a definição apresentada por Azevedo, estando presente ela quando “o devedor deixa de cumprir um preceito estabelecido num contrato, ou deixa de observar o sistema normativo, que regulamenta a vida. A responsabilidade civil nada mais é do que o dever de indenizar o dano”.¹²²

Além disso, Tartuce afirma que entre os clássicos, é muito difundida a definição de Pereira. Na obra deste autor, encontra-se que

A responsabilidade civil consiste na efetivação da reparabilidade abstrata do dano em relação a um sujeito passivo da relação jurídica que se forma. Reparação e sujeito passivo compõem o binômio da responsabilidade civil, que então se enuncia como o princípio que subordina a reparação à sua incidência na pessoa do causador do dano.¹²³

O autor aludido traz elementos importantes para a caracterização da responsabilidade civil. O primeiro é a reparabilidade abstrata do dano, ou seja, a reparação do dano com quantia que restabeleça o *status quo ante*. Além disso, no conceito do autor, destaca-se uma relação jurídica formada entre um sujeito passivo, podendo-se pressupor também a existência do agente ativo. O autor ainda ressalta que a responsabilidade civil é formada pelo binômio reparação e sujeito passivo.

Já Venosa, ao se referir à responsabilidade civil, afirma que

O termo responsabilidade é utilizado em qualquer situação na qual alguma pessoa, natural ou jurídica, deva arcar com as consequências de um ato, fato ou negócio danoso. Sob essa noção, toda atividade humana, portanto, pode acarretar o dever de indenizar. Desse modo, o estudo da responsabilidade civil abrange todo o conjunto de princípios e normas que regem a obrigação de indenizar.¹²⁴

¹²¹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 27.

¹²² AZEVEDO, Álvaro Villaça, [2004], p. 276 apud TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 52.

¹²³ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 31.

¹²⁴ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e responsabilidade civil**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 390.

Especificamente, com relação à responsabilidade do Estado, a responsabilidade patrimonial pode decorrer de atos jurídicos, atos ilícitos, comportamentos materiais ou de omissão do Poder Público. O ente que tem capacidade e responsabilidade atribuída é o Estado ou as pessoas jurídicas públicas ou privadas que o representam no exercício de parte das suas atribuições.¹²⁵

Entretanto, é preciso ter cuidado ao usar o termo responsabilidade civil do Estado, haja vista que civil significa reparação, mas a palavra não abarca tudo, pois também pode ocorrer sanções penais e confiscatórias além da responsabilidade do Estado se amparar historicamente pela responsabilidade objetiva.¹²⁶

Com relação à responsabilidade civil do Estado, afirma Berwig que ela

[...] diz respeito à obrigação de reparar os danos que em decorrência de suas ações ou omissões causar a terceiros. O Estado quando concretiza suas atividades pode causar danos a particulares, sendo em razão desses danos responsabilizado. É a obrigação de reparar economicamente o dano que o Estado causou ao cidadão em razão de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.¹²⁷

Gasparini conceitua a responsabilidade civil do Estado como “[...] a obrigação que se lhe atribui de recompor os danos causados a terceiros em razão de comportamento unilateral comissivo ou omissivo, legítimo ou ilegítimo, material ou jurídico, que lhe seja imputável.”¹²⁸

Ressalta-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 37, parágrafo 6º adotou a responsabilidade objetiva do Estado e a responsabilidade subjetiva do agente público, conforme citado abaixo:

§ 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.¹²⁹

¹²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 843.

¹²⁶ NONARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 11. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 716.

¹²⁷ BERWIG, Aldemir. **Direito administrativo**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019, p. 423.

¹²⁸ GASPARINI, Diogénes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.474.

¹²⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set. 2022.

De forma similar, mas menos extensiva, alude o art. 43 do Código Civil que:

As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.¹³⁰

Sendo assim, denota-se que o dispositivo constitucional tem um espectro mais amplo, ao mencionar além das pessoas jurídicas de direito público interno, também as de direito privado prestadoras de serviços públicos, como as concessionárias e permissionárias. Nos dois diplomas legais, percebe-se a responsabilização objetiva do Estado.

Tratando-se de espécies de responsabilidade civil, é possível distingui-las segundo a origem e segundo os seus elementos ou pressupostos.

Segundo a origem da responsabilidade civil, admite-se a formação de duas espécies: a responsabilidade civil contratual ou negocial e a responsabilidade civil extracontratual ou aquiliana.¹³¹

A responsabilidade civil contratual ou negocial se funda no inadimplemento de uma obrigação, pautando-se nos artigos 389, 390 e 391 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, legislação que instituiu o atual Código Civil.¹³²

Neste diploma legal, encontra-se no artigo 389 que se “Não cumprida a obrigação, responde o devedor por perdas e danos, mais juros e atualização monetária segundo índices oficiais regularmente estabelecidos, e honorários de advogado.”¹³³

Portanto, percebe-se que a responsabilidade civil contratual ou negocial se fundamenta em obrigação de dar e de fazer não cumprida, isto é, há um ajuste entre as partes, geralmente consubstanciado pelo contrato, no qual elas se obrigam de

¹³⁰ BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília-DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 21 set. 2022.

¹³¹ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, METODO, 2021, p. 788-789.

¹³² TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, METODO, 2021, p. 788.

¹³³ BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília-DF, Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

maneira livre, lícita e mútua, restando ao devedor indenizar as perdas e danos, além dos demais acréscimos legais em caso de inadimplemento.

Já os artigos 390 e 391 constantes no diploma legal em questão¹³⁴, respectivamente dispõem sobre obrigação de não fazer, tornando-se inadimplente o devedor desde o dia que executou algo proibido por ajuste entre as partes e a disponibilidade dos bens do devedor para adimplir seus débitos.

Insta salientar que a responsabilidade contratual do ente público não segue os mesmos limites impostos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 sobre a responsabilização extracontratual. Para ocorrer o dever de reparação pela Administração Pública é necessária a comprovação da prática de uma falta contratual no bojo de uma relação negocial.¹³⁵

Conforme aludido, outra espécie de responsabilidade civil segundo a origem é a extracontratual ou aquiliana, prevista nos artigos 186 e 187 do Código Civil.¹³⁶

Segundo o artigo 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.”¹³⁷

Nesta senda, a responsabilidade civil extracontratual se pauta no ato ilícito. Este, por sua vez, é originado por conduta comissiva ou omissiva, negligência ou imprudência que desrespeita direito e tem como resultado o dano.

Já o dispositivo constante no artigo 187 do Código Civil¹³⁸ expressa que há ato ilícito quando titular de direito o exerce além de seus limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

¹³⁴ Dispõem literalmente os artigos mencionados do Código Civil: Art. 390. Nas obrigações negativas o devedor é havido por inadimplente desde o dia em que executou o ato de que se devia abster. Art. 391. Pelo inadimplemento das obrigações respondem todos os bens do devedor.

¹³⁵ SILVA, Fabrício Thomázio Guimarães da. Controvérsias na responsabilização civil contratual do Estado. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul**, Escola Superior da Advocacia Pública, Campo Grande, Edição n.º 15, p. 34-49 fev. 2022. Disponível em: <http://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Revista-PGE-completo-1.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

¹³⁶ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, METODO, 2021, p. 789.

¹³⁷ BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília-DF, Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

¹³⁸ Dispõe o Código Civil: Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Sendo assim, outra base para a responsabilidade civil extracontratual é o abuso de direito, onde há exercício irregular de direito. Logo, a possibilidade de agir pautado em direito não pode extrapolar sua finalidade, prejudicando outros.

Quanto à responsabilidade extracontratual do Estado, afirma Di Pietro que ela “[...] corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.”¹³⁹

Logo, os agentes públicos, pautados nas prerrogativas de seus cargos ou empregos públicos, podem ocasionar danos oriundos de condutas que deverão ser reparadas pelo Estado, em primeiro momento.

Ademais, segundo os elementos ou pressupostos da responsabilidade, é possível encontrar as espécies de responsabilidade civil subjetiva e objetiva.

A teoria clássica atribui a culpa como um dos fundamentos da responsabilidade civil. Esta teoria, também chamada de teoria da culpa ou “subjetiva” esteia a responsabilidade na ideia de culpa, havendo necessidade de se provar este elemento para que o dano seja indenizado. Logo, a responsabilidade subjetiva se forma a partir da prova de que o causador do dano agiu com dolo ou culpa.¹⁴⁰

Já a teoria objetiva tem como pressuposto que todo dano é indenizável e deve ser reparado por quem a ele esteja relacionado por um nexo de causalidade, independentemente da culpa.¹⁴¹

Portanto, ressalta-se que a responsabilidade civil subjetiva tem como pressupostos a conduta, o nexo causal, o dano e a culpa ou o dolo. Já a responsabilidade civil objetiva tem por elementos a conduta, nexo causal e dano.

Expressos e analisados conceitos de responsabilidade civil, inclusive referente ao Estado, bem como suas espécies, realizar-se-á exposição e ponderações sobre os pressupostos da responsabilidade civil.

¹³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 843.

¹⁴⁰ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro 4: Responsabilidade Civil**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 48.

¹⁴¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro 4: Responsabilidade Civil**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 48.

3.2 PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil pode ser classificada segundo os elementos ou pressupostos que formam a obrigação do dever de indenizar, restando em regra a responsabilidade civil objetiva quando se trata de danos ocasionados pelo Estado.

A responsabilidade civil do Estado tem como elementos ou pressupostos configuradores o dano material ou moral sofrido por alguém, uma ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado e um nexo de causalidade entre o dano e a ação ou omissão estatal.¹⁴²

Essencialmente, é possível afirmar que a conduta que interessa à responsabilidade civil é aquela decorrente de um comportamento humano volitivo exteriorizado pela ação.

Nas palavras de Diniz,

A ação, elemento constitutivo da responsabilidade, vem a ser o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável, do próprio agente ou de terceiro, ou o fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado.¹⁴³

A conduta essencialmente se expressa na ação ou na omissão do agente, seja ela voluntária, ou por negligência, imprudência ou imperícia, modelos jurídicos que caracterizam respectivamente o dolo e a culpa. A regra é a ação, relacionada à imprudência e ao conceito romano de *culpa in comittendo*. A omissão, relativa à negligência, é exceção na responsabilidade civil, sendo necessário demonstrar que não houve a conduta esperada e se ela fosse feita, evitar-se-ia o dano.¹⁴⁴

Com relação à responsabilidade civil do Estado, portanto, pressupõe-se necessária conduta do ente, frequentemente realizada através de seus agentes, ativa ou passivamente, com evento danoso para que haja responsabilização.

A ideia de omissão e necessidade de se comprovar a culpa via negligência, imprudência ou imperícia ainda gera controvérsias na doutrina e na jurisprudência

¹⁴² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2014, p. 1330.

¹⁴³ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: responsabilidade civil**. 36. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 24.

¹⁴⁴ TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 181.

pátria em relação à responsabilidade civil do Estado, conforme se abordará em tópico a respeito.

Pautando-se em Di Pietro, tem-se que a responsabilidade do Estado nos casos de omissão necessita do dever de agir do Estado e a possibilidade de agir para evitar o dano. A culpa é inerente à ideia de omissão. Já no caso da ação, ela tem de ser exigível da Administração, bem como possível. Por outras palavras, enquanto no caso da ação a responsabilidade incide nas hipóteses de atos lícitos ou ilícitos, a omissão tem que ser ilícita para acarretar a responsabilidade do Estado.¹⁴⁵

Já Cavalieri Filho afirma que na responsabilidade do Estado a culpa não é elemento essencial. Ela pode ou não existir, mas será sempre irrelevante para a configuração do dever de indenizar. Por isso, se fala em responsabilidade independentemente de culpa.¹⁴⁶

Portanto, por hora, aduz-se que a conduta, seja ela omissiva ou comissiva, é um dos pressupostos para a existência do dever de indenizar, havendo casos nos quais haverá o dever de indenizar mesmo que a pessoa não tenha agido de maneira direta, como nos casos de dever de vigilância.

Além disso, não basta que o agente tenha procedido contra o direito, tendo um erro de conduta, pois se não houver prejuízo a conduta antijurídica não gera a obrigação ressarcitória. É necessário que se estabeleça uma relação de causalidade entre a antijuridicidade da ação e o mal causado.¹⁴⁷

Esta relação de causalidade, também chamada de nexo de causalidade é conceituada por Tartuce como “[...] o elemento imaterial da responsabilidade civil, podendo ser definido como *a relação de causa e efeito existente entre a conduta do agente e o dano causado*.”¹⁴⁸

Já Gonçalves afirma que o nexo de causalidade “É a relação de causa e efeito entre a ação ou omissão do agente e o dano verificado. Vem expressa no verbo “causar”, utilizado no art. 186 [do Código Civil].”¹⁴⁹

¹⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 852.

¹⁴⁶ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade civil**. 15. ed. Barueri: Atlas, 2021, p. 225.

¹⁴⁷ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 128.

¹⁴⁸ TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 324. Conforme o original.

¹⁴⁹ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro 4: Responsabilidade Civil**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 33.

Venosa, por sua vez, afirma que “O conceito de nexos causal, nexos etiológico ou relação de causalidade deriva das leis naturais. É o liame que une a conduta do agente ao dano. É por meio do exame da relação causal que se conclui quem foi o causador do dano.”¹⁵⁰

Com relação ao nexos de causalidade envolvendo responsabilidade civil do Estado, afirma Araújo que

Nexos causal significa referibilidade jurídica ao Estado do evento danoso, que é básica e fundamental para a fixação da responsabilidade e consequente obrigação de indenizar, que deixará de existir sem essa relação, ou a atenuará quando não for a causa única do dano.¹⁵¹

Denota-se que o nexos de causalidade é a relação estabelecida entre a conduta do agente e o resultado causado. Derivará a responsabilidade civil e o dever de indenizar se há uma ligação entre conduta e dano. Em regra, não existindo tal relação ou liame entre conduta e nexos, não há dever de indenizar.

Referindo-se à responsabilidade civil do Estado, Justen Filho afirma que é insatisfatória a pretensão de estabelecer, pura e simplesmente, relação de causalidade física ou natural entre a ação ou a omissão estatal e o evento danoso, como nos casos em que há dano como consequência imputável exclusivamente ao próprio lesado, fato de terceiro ou evento pertinente ao mundo natural. Se os órgãos estatais prestam serviços de forma defeituosa, existe responsabilidade civil.¹⁵²

Logo, percebe-se que o nexos de causalidade é elemento essencial da responsabilidade civil e há de se ter cautela ao analisá-lo. Deve existir uma relação evidentemente necessária, suficiente e sem que o próprio lesado tenha contribuído significativamente para os prejuízos que sofreu, sendo atenuada quando quem for responsabilizado não foi o único a dar causa ao dano.

Com relação ao dano, ele é o “[...] prejuízo sofrido pelo agente. Pode ser individual ou coletivo, moral ou material, ou melhor, econômico e não econômico.”¹⁵³

¹⁵⁰ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e responsabilidade civil**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 422.

¹⁵¹ ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 881.

¹⁵² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2014, p. 1331.

¹⁵³ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e responsabilidade civil**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 413.

“Logo de plano ocorre assertar que o *dano* é elemento ou requisito essencial na etiologia da responsabilidade civil.”¹⁵⁴

Sem que haja dano, há óbice à pretensão de reparação. Inexistindo o dano, ninguém pode ser responsabilizado civilmente. Há dano material ou simplesmente moral, não havendo as vezes relação com a órbita financeira. O dano pode ser também coletivo ou social. Além disso, mesmo que haja dolo ou culpa por parte do infrator, nenhuma indenização será devida se não haja prejuízo.¹⁵⁵

Tratando-se do Estado, pode-se afirmar que

[...] o dano só é reparável pela Administração Pública causadora do evento danoso se for certo (possível, real, efetivo, aferível, presente — exclui-se, pois, o dano eventual, isto é, o que poderá acontecer), especial (individualizado, referido à vítima, pois, se geral, configuraria ônus comum à vida em sociedade), anormal (excedente aos inconvenientes naturais dos serviços e encargos decorrentes do viver em sociedade), referente a uma situação protegida pelo Direito (incidente sobre uma atividade lícita; não são protegidos, por exemplo, os danos decorrentes da destruição de uma plantação de maconha) e de valor economicamente apreciável (não tem sentido a indenização de dano de valor econômico irrisório).¹⁵⁶

Portanto, denota-se que dano na perspectiva da responsabilidade civil é o resultado que gerou prejuízo de uma ação ou omissão realizada por um agente, não tendo que ser necessariamente redução material, apesar de ser comum, devendo ser certo, ter sujeito passivo, estar além dos inconvenientes cotidianos, não incidir sobre algo ilícito e ter valor que ultrapasse meramente quantia irrisória.

Quanto ao ônus da prova, via de regra cabe ao autor da demanda, nos termos do art. 373, inciso I, do Código de Processo Civil em vigor, Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Veja-se: “Art. 373. O ônus da prova incumbe: I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito; [...]”¹⁵⁷

Ressalta-se que o Código de Processo Civil em vigor, no parágrafo 1º do artigo supracitado¹⁵⁸, excetua a regra nos casos de peculiaridades da causa relacionadas à

¹⁵⁴ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 70.

¹⁵⁵ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro 4: Responsabilidade Civil**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 33.

¹⁵⁶ GASPARINI, Diogênes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 477.

¹⁵⁷ BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília-DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

¹⁵⁸ Literalmente, encontra-se no Código de Processo Civil, art. 373: § 1º Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o

impossibilidade ou excessiva dificuldade de produzir prova. Nestes casos, é facultado ao juiz modificar o ônus da prova, fundamentando sua decisão e dando à parte oportunidade de se desincumbir do ônus atribuído.

Ressalta-se que nos termos da Súmula n.º 618 do STJ do ano de 2018: “A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental.”¹⁵⁹ Logo, há casos em que o prejudicado não precisa produzir prova, ficando o sujeito causador do dano responsável por provar o contrário ao alegado.

Realizada exposição e ponderações sobre os pressupostos da responsabilidade civil, passar-se-á a expor e a realizar ponderações sobre a teoria do risco e suas modalidades.

3.3 TEORIA DO RISCO E SUAS MODALIDADES

Existe quem sustente que a responsabilidade civil era objetiva, admitindo casos de responsabilidade por ato ilícito inclusive, no Direito Romano Arcaico. A culpa só teria surgido com a *Lex Aquila*. Assim, a responsabilidade objetiva teria ficado por muito tempo afastada.¹⁶⁰

Nos tempos modernos, com a Primeira Revolução Industrial, o progresso científico, a explosão demográfica, as novas máquinas e a grande circulação de pessoas e os acidentes gerados pelas novas condições nas quais as pessoas se encontravam fizeram os juristas perceberem paulatinamente que a teoria subjetiva não era mais suficiente para atender à transformação social.¹⁶¹

O conceito de culpa foi ampliado pela jurisprudência, atendendo às necessidades da vida social. O conceito de responsabilidade sem culpa começou a ganhar espaço. As noções de risco e garantia ganham força para substituir a culpa,

juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.

¹⁵⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 618**. Brasília-DF: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/sumstj/author/proofGalleyFile/5047/5174>.

Acesso em: 24 ago. 2022.

¹⁶⁰ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade civil**. 15. ed. Barueri: Atlas, 2021, p. 225.

¹⁶¹ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade civil**. 15. ed. Barueri: Atlas, 2021, p. 225.

surgindo as primeiras manifestações ordenadas da teoria objetiva ou teoria do risco no final do século XIX.¹⁶²

Ressalta-se que neste período vários países do continente europeu passaram por severas mudanças pela ampliação da industrialização e da urbanização em seus territórios, derivando disso novos fatos com consequências jurídicas, exigindo novas decisões do Poder Judiciário para a realização da justiça.

Primeiramente os tribunais passaram a admitir uma maior facilidade na prova da culpa, extraíndo-a, por vezes, das circunstâncias do acidente ou antecedentes pessoais dos participantes. Posteriormente, admitiu-se a culpa presumida, com inversão do ônus da prova. Passou-se ainda pela fase em que se ampliou o número de casos de responsabilidade contratual para chegar à admissão da responsabilidade sem culpa.¹⁶³

A teoria do risco foi concebida sobretudo na França, justamente no final do século XIX, quando havia muitos problemas de acidente de trabalho, para fundamentar a responsabilidade objetiva. Risco é perigo, devendo quem exerce atividade perigosa assumir os riscos e reparar o dano dela decorrente.¹⁶⁴

A teoria do risco aparece na história do Direito, portanto, com base no exercício de uma atividade, dentro da ideia de que quem exerce determinada atividade e tira proveito direto ou indireto dela responde pelos danos que ela causar, independentemente de culpa sua ou de prepostos. O princípio da responsabilidade sem culpa ancora-se em um princípio de equidade: quem aúfere os cômodos de uma situação deve também suportar os incômodos.¹⁶⁵

Sobre as teorias de responsabilidade do Estado, destaca-se o caso Blanco, ocorrido em 1873, quando a menina Agnès Blanco, ao atravessar uma rua de Bordeaux, na França, foi atropelada por vagonete da Cia. Nacional de Manufatura do Fumo, propondo seu pai ação cível de indenização para responsabilizar o Estado. Suscitado conflito de atribuições entre a jurisdição comum e o contencioso administrativo, o Tribunal de Conflitos decidiu que a controvérsia deveria ser

¹⁶² VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e responsabilidade civil**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 398.

¹⁶³ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade civil**. 15. ed. Barueri: Atlas, 2021, p. 226.

¹⁶⁴ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade civil**. 15. ed. Barueri: Atlas, 2021, p. 226.

¹⁶⁵ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e responsabilidade civil**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 399.

solucionada pelo tribunal administrativo. Disso surgiram as teorias publicistas de responsabilidade do Estado: teoria da culpa do serviço e teoria do risco.¹⁶⁶

A teoria da culpa do serviço ou culpa anônima do serviço pressupõe a ideia de demonstrar que não houve serviço ou o serviço não funcionou, funcionou mal ou com atraso, advindo o dever de indenizar do Estado sendo desnecessário identificar o agente causador, apesar da responsabilidade ser ainda subjetiva, porque se discute o dolo ou a culpa.¹⁶⁷

Juntamente com esta teoria, o Conselho de Estado francês passou a adotar, em certas situações, a teoria do risco, fundamento para a responsabilidade objetiva do Estado, pautando-se no princípio da igualdade de todos perante os encargos sociais. É chamada de responsabilidade objetiva, porque prescinde da apreciação do dolo e da culpa e de teoria do risco, pois a atuação estatal envolve um risco de dano, que lhe é inerente.¹⁶⁸

Portanto, para compreender a responsabilidade objetiva, é essencial compreender a teoria que a fundamenta, a teoria do risco,

[...] segundo a qual toda atuação do Estado cria um risco de dano aos seus administrados, e, concretizado o prejuízo, surge o dever de indenizá-lo, independentemente da comprovação de dolo ou culpa. Assim, o Estado deverá assumir tais riscos de sua atividade e indenizar eventuais prejuízos.¹⁶⁹

Berwig, ao se referir à teoria do risco, afirma que ela

[...] alerta que ante inúmeras e variadas atividades da administração pública existe a probabilidade de serem causados danos a particulares. Embora as atividades sejam realizadas visando a atender ao interesse público é possível que alguns indivíduos ou grupos sofram danos com a ação ou com a omissão do poder público.¹⁷⁰

Portanto, a teoria do risco fundamenta a responsabilidade civil objetiva. Compreende-se que há atividades que envolvem perigo e estes perigos devem ser

¹⁶⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 845.

¹⁶⁷ ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 503.

¹⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 845.

¹⁶⁹ ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 503.

¹⁷⁰ BERWIG, Aldemir. **Direito administrativo**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019, p. 424.

assumidos caso causem danos e devidamente indenizados, independentemente de culpa ou dolo.

Salienta-se que tal teoria foi construída num período no qual os fatos sociais necessitavam de decisões do Poder Judiciário permitindo que as pessoas inseridas num ambiente urbano, dinâmico, no qual perigos eram constantes, recebessem uma prestação jurisdicional que efetivasse a justiça.

A teoria do risco administrativo é exposta como uma modalidade da teoria do risco para Almeida, juntamente com a teoria do risco integral.¹⁷¹ Tartuce, ao mencionar a teoria do risco administrativo, afirma que

[...] o art. 37, § 6.º, da Constituição em vigor foi na mesma esteira [da Constituição de 1946, repetido nos Textos de 1967 e 1969], consagrando a teoria do risco administrativo, segundo a qual haverá dever de indenizar o dano em virtude do ato lesivo e injusto causado ao cidadão pelo Poder Público.¹⁷²

Almeida afirma que a teoria do risco administrativo é a teoria adotada em regra no Direito brasileiro, possibilitando a existência de causas excludentes de responsabilidade, como a força maior, o caso fortuito e a culpa exclusiva da vítima ou de terceiro. Ao Estado, resta o dever de responder aos prejuízos causados aos administrados, exceto em caso de excludentes de responsabilidade.¹⁷³

Desde que a Administração defere que seu servidor faça uma atividade administrativa, assume o risco da sua execução. Restando dano, responde civilmente. Substitui a responsabilidade individual do servidor pela responsabilidade genérica do Poder Público, responsabilizando-se pela ação ou omissão.¹⁷⁴

A teoria do risco visa beneficiar toda a coletividade pela ação administrativa, de forma que essa mesma coletividade é quem deve ressarcir os riscos. Não é cobrada parte ideal da indenização de cada indivíduo, ficando o ressarcimento a cargo do Estado, haja vista que este é o ente sustentado pelos impostos pagos pelo cidadão, devendo concretizar o interesse público.¹⁷⁵

¹⁷¹ ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 503.

¹⁷² TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 664.

¹⁷³ ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 504.

¹⁷⁴ RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade civil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 326.

¹⁷⁵ BERWIG, Aldemir. **Direito administrativo**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019, p. 424.

A teoria do risco integral é outra modalidade da teoria do risco. Em tal vertente, o dever de indenizar ocorre até mesmo quando o nexo causal não está presente, exigindo-se para isto tão só a presença do dano, ainda que com culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior.¹⁷⁶

[...] o risco integral importa em atribuir a responsabilidade ao Estado por todos e quaisquer danos, mesmo diante da culpa de quem se considera vítima. Ademais, vai-se além do conteúdo do art. 37, § 6o, da Carta Suprema: arca o Estado com os prejuízos que aparecem mesmo que não decorrente do exercício das atividades dos agentes públicos, ou da omissão no dever que deveriam cumprir.¹⁷⁷

Em tal responsabilidade, entretanto, o dever de indenizar é imputado a quem cria o risco, ainda que a atividade exercida por ele não tenha sido causa direta e imediata do evento, bastando a atividade de risco tenha sido mera causa mediata ou imediata do evento, isto é, o dano não é causado diretamente por uma atividade de risco, mas o exercício de uma atividade é a ocasião para a ocorrência do evento.¹⁷⁸

Todavia, segundo Almeida, “Somente excepcionalmente nosso Direito adotou tal teoria, ou seja, o Estado não poderá alegar causa excludente de responsabilidade quando ocorrerem: (i) danos ambientais; (ii) danos nucleares; (iii) atentados terroristas.”¹⁷⁹

Sendo assim, compreende-se que a teoria do risco integral é uma modalidade da teoria do risco que se fundamenta no dever total de um agente reparar qualquer dano, mesmo que não tenha dado causa ou que não se demonstre qualquer que seja o nexo de causalidade. É extremada, excepcional e pauta-se essencialmente em situações atípicas de perigo que podem tomar grandes proporções e ocasionar danos extensivos.

Exposta a teoria do risco e suas modalidades com as devidas ponderações, discorrer-se-á sobre a responsabilidade civil por omissão, com as devidas análises e reflexões.

¹⁷⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e responsabilidade civil**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 400.

¹⁷⁷ RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade civil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 328.

¹⁷⁸ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade civil**. 15. ed. Barueri: Atlas, 2021, p. 228.

¹⁷⁹ ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 503-504.

3.4 RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO

A aplicabilidade da teoria da responsabilidade civil objetiva presente no artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não é pacífica nos casos de omissão.

Os que advogam pela aplicação da responsabilidade objetiva quando da omissão do Poder Público, preocupam-se com a dificuldade na produção de provas, bem como nas dificuldades para que o sujeito passivo consiga obter ressarcimento e restabelecimento do *status quo ante*, inviabilizando compreender a responsabilidade do Estado diante da omissão como subjetiva.

Além disso, afirmam que retornar à responsabilização pela culpa do serviço público (subjetiva) seria um retrocesso na escala de evolução da responsabilidade do Estado, pois pode receber resposta negativa se a Administração comprovar que não agiu de forma negligente, imprudente ou imperita.¹⁸⁰

Lembrando que na perspectiva da responsabilidade objetiva, “[...] basta demonstrar que o prejuízo sofrido teve um nexo de causa e efeito com o ato comissivo ou com a omissão. Não haveria que se cogitar de culpa ou dolo, mesmo no caso de omissão”.¹⁸¹

Já outros defendem que se aplica a teoria da responsabilidade subjetiva, na modalidade da teoria da culpa do serviço público, quando presente a omissão, haja vista que ao reverso, seria praticamente inviável para o Estado se tornar responsável por todas as formas de omissão, por causa do largo espectro do dever de indenizar, abrangendo por exemplo situações com dano indireto e remoto.

Cavaliere Filho se posiciona acerca de ser objetiva a responsabilidade civil do Estado por omissão. Veja-se:

Em nosso entender, o art. 37, § 6º, da Constituição não se refere apenas à atividade comissiva do Estado; pelo contrário, a ação a que alude engloba tanto a conduta comissiva como omissiva. O texto constitucional não estabelece nenhuma distinção entre conduta comissiva e omissiva, pelo que não cabe ao intérprete estabelecer.¹⁸²

¹⁸⁰ NONARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 11. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 745.

¹⁸¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 852.

¹⁸² CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade civil**. 15. ed. Barueri: Atlas, 2021, p. 332.

Na mesma via escreve Tepedino, Terra e Guedes:

A Constituição Federal, ao introduzir a responsabilidade objetiva para os atos da administração pública, altera inteiramente a dogmática da responsabilidade neste campo, com base em outros princípios axiológicos e normativos (dentre os quais se destacam o da isonomia e o da justiça distributiva), perdendo imediatamente base de validade qualquer construção ou dispositivo subjetivista, que se torna, assim, revogado ou, mais tecnicamente, não recepcionado pelo sistema constitucional.¹⁸³

Nohara, tratando da temática, expressa inicialmente que Meirelles entende que existe responsabilização objetiva por parte da administração, tanto na ação quanto na omissão, portanto dispensável o elemento culpa. Há responsabilidade objetiva quando a Administração Pública assume o compromisso de velar pela integridade física da pessoa e esta vem a sofrer dano decorrente da omissão do agente público na vigilância.¹⁸⁴

Além disso, não correria a responsabilidade civil do Estado na modalidade objetiva quando ocorressem atos de terceiros ou por fatos da natureza que, por não se enquadrarem no dispositivo constitucional mencionado, obedecem à teoria da culpa, mesmo que genérica, entendendo que para situações diversas, há fundamentos diversos.¹⁸⁵

Portanto, parte dos doutrinadores defendem que perdeu o sentido a aplicação da análise da culpa ou do dolo quando presente discussão acerca da responsabilidade civil do Estado, pautando-se na interpretação literal do texto constitucional. Também acreditam ser um retrocesso ter de se retornar à análise da culpa ou dolo.

Todavia, parte dos doutrinadores não se coaduna com tal entendimento. Mukai, ao escrever sobre a responsabilidade civil do Estado por ato ou omissão da Administração, expõe que

[...] embora haja autores que entendam que desde 1946 somente há de falar em responsabilidade objetiva da Administração, parte da doutrina e maciça jurisprudência demonstram que continua ser possível empenhar-se a responsabilidade civil do Estado por culpa, seja do funcionário (em termos amplos), seja do serviço (não funcionou, funcionou mal ou tardiamente); [...].¹⁸⁶

¹⁸³ TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. **Fundamentos do direito civil: responsabilidade civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 199.

¹⁸⁴ NONARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 11. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 745.

¹⁸⁵ MEIRELLES, Hely Lopes, 2009, p. 663 apud NONARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 11. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 749.

¹⁸⁶ MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 10. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2016, p. 103.

Mello, por exemplo, sustenta que a responsabilidade da Administração é objetiva somente quando o dano decorre de conduta comissiva do Estado. Pondera que nos casos de omissão o Estado não agiu, logo não é o causador do dano. Assim, não se aplica o parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.¹⁸⁷

Em mesmo sentido dispõe Cretella Júnior, afirmando que a omissão configura a culpa *in omittendo* ou *in vigilando*. São casos de inércia, onde o agente público tem o dever de agir, mas não age, empenhando a responsabilidade do Estado por inércia ou descuido do agente. Foi negligente, imprudente ou imperito, contando, em todos os casos, com a ideia de culpa, ligada à inação, física ou mental.¹⁸⁸

Segundo a teoria que considera a responsabilidade civil do Estado em caso de omissão como subjetiva, aplicando-se a teoria da culpa do serviço público ou da culpa anônima do serviço público, o Estado responde desde que o serviço público não funcione quando deveria funcionar, funcione atrasado ou funcione mal. Nas duas primeiras hipóteses, tem-se a omissão danosa.¹⁸⁹

Os que defendem a responsabilidade subjetiva amparam-se também em bons argumentos: dizem que se o Estado não agiu diante de um dever jurídico de agir, este fato aponta para uma culpa (*culpa in omittendo*), por isso, trata-se, em verdade, de um ato ilícito, no sentido de antijurídico, pois o certo seria que ele evitasse o dano. Logo, seria injusto alegar tal culpa e não dar ao Estado a possibilidade de ele se escusar da alegação com base na teoria da culpa administrativa, dizendo que o serviço funcionou da maneira mais diligente possível.¹⁹⁰

Na omissão do Poder Público, os danos geralmente são causados por fatos da natureza ou fatos de terceiros, mas poderiam ser evitados ou minimizados se o Estado agisse ao ter tal dever. A culpa é, neste sentido, inerente à ideia de omissão. Portanto, na responsabilidade decorrente da omissão, tem de haver o dever e a possibilidade de agir. Logo, tem de ser uma conduta exigível e possível da administração.¹⁹¹

¹⁸⁷ MELLO, Celso Bandeira de, [2003], p. 871-872 apud CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade civil**. 15. ed. Barueri: Atlas, 2021, p. 332.

¹⁸⁸ CRETILLA JÚNIOR, José, 1970 apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 852.

¹⁸⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 852.

¹⁹⁰ NONARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 11. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 748.

¹⁹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 852.

Di Pietro, adepta à tese da responsabilidade subjetiva nos casos de omissão do Poder Público afirma que

[...] nesta hipótese, existe uma *presunção de culpa* do Poder Público. O lesado não precisa fazer prova de que existiu a culpa ou dolo. Ao Estado é que cabe demonstrar que agiu com diligência, que utilizou os meios adequados e disponíveis e que, se não agiu, é porque sua atuação estaria acima do que seria razoável exigir; se fizer essa demonstração, não incidirá a responsabilidade.¹⁹²

Portanto, denota-se que a responsabilidade por omissão do Estado, na perspectiva de parcela da doutrina, deve se dar pela via da comprovação da culpa ou do dolo. Nesta perspectiva, há de se reiterar duas possibilidades de omissão, conforme já mencionado: i) omissão, não agindo quando há o dever de agir e na possibilidade de agir; II) quando há culpa do serviço público, nos casos em que o serviço: a) não funcione quando deveria funcionar; b) funcione atrasado; c) funcione mal.

Por derradeiro, a omissão acaba por revelar, no fim o descumprimento de um dever legal. “[...] enquanto no caso de atos comissivos a responsabilidade incide nas hipóteses de atos lícitos ou ilícitos, a omissão tem que ser ilícita para acarretar a responsabilidade do Estado.”¹⁹³

Na jurisprudência, encontra-se reiterados casos de responsabilidade civil do Estado na modalidade subjetiva. A título de exemplo, encontra-se do Tribunal de Justiça de São Paulo:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAL E MORAL. MUNICÍPIO DE LEME E SAECIL. INVASÃO DE ÁGUAS PLUVIAIS NA RESIDÊNCIA DO AUTOR. CHUVAS FORTES. ACÚMULO DE ÁGUA NO MURO DO IMÓVEL APÓS ESGOTAMENTO DAS GALERIAS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE REFORMA. [...] Na hipótese, foram comprovados os fatos, o dano e a relação de causalidade entre eles, conforme o conjunto probatório, com boletim de ocorrência e laudo pericial técnico. Constatação de que, de fato, águas pluviais inadequadamente acumularam-se no muro que ficava na parte de trás do imóvel do autor após o esgotamento das galerias de água inadequadas para o escoamento, causando o seu desmoronamento e invasão de água na construção predial. Inaplicabilidade da responsabilidade objetiva decorrente da Teoria do Risco Administrativo. Culpa administrativa ou “faute du service”. Inteligência do art. 37, § 6º da Constituição Federal. Precedentes desta Corte. Danos materiais e morais constatados [...]

¹⁹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 853. Conforme o original.

¹⁹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 852.

Recursos não providos. [...]

Na hipótese, o objeto se refere a uma falha na prestação do serviço. Sendo assim, não se aplica no caso a teoria objetiva, mas, sim, a chamada culpa administrativa, ou "faute du service". Nesse sentido, a responsabilidade civil do Estado passa a ser subjetiva, exigindo que a parte ofendida comprove que o dano é consequência direta da culpa na má prestação de serviços, por meio de uma atuação com negligência, imperícia ou imprudência por parte do agente. [...]¹⁹⁴

Denota-se que os eminentes desembargadores aplicaram a teoria da culpa administrativa. Houve prova da culpa do Município por meio de boletim de ocorrência e laudo pericial técnico. Restou provado o mal funcionamento de galerias para o escoamento de água, bem como a omissão, o nexo de causalidade e o dano, existindo assim o dever de indenizar.

Noutra jurisprudência, agora do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, usou-se responsabilidade civil do Estado na modalidade objetiva em caso de omissão. Senão, veja-se:

APELAÇÕES CÍVEIS. RESPONSABILIDADE CIVIL. FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. ESCOAMENTO PLUVIAL. DANOS MATERIAIS E MORAIS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. RECURSO DE AMBAS AS PARTES. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA. DESNECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL. LIVRE CONVENCIMENTO. PROVA, ADEMAIS, INSERVÍVEL PARA COMPROVAR O DANO MATERIAL. TESE REJEITADA. MÉRITO. PRECARIEDADE DO SISTEMA DE ESCOAMENTO PLUVIAL. CONTRIBUIÇÃO SIGNIFICATIVA PARA AS ENXURRADAS E DESABAMENTOS CONSTATADA EM PERÍCIA. NEXO DE CAUSALIDADE EXISTENTE. SITUAÇÃO RECORRENTE NAQUELA RUA. OMISSÃO ESPECÍFICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. AUSÊNCIA, POR ESTAS RAZÕES, DE CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. SITUAÇÃO, ADEMAIS, PREVISÍVEL E EVITÁVEL. FORÇA MAIOR TAMBÉM AFASTADA. DANO MATERIAL, CONTUDO, NÃO COMPROVADO QUANTO AO EVENTO DE 2011. [...]

É importante ter em consideração que a municipalidade tinha conhecimento da situação precária do sistema de escoamento na rua Sofia Kopp, tanto que foi acolhido administrativamente o pedido de ressarcimento de danos quanto aos eventos semelhantes de 2007 e 2009 (fls. 64/97), sendo que, em 28/12/09, a Defesa Civil Municipal reconheceu o "péssimo estado da rua" (fl. 83). Portanto, é patente a situação de omissão específica, de modo que a responsabilidade civil da administração deve ser vista objetivamente. [...]¹⁹⁵

¹⁹⁴ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo (3ª Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n.º 1003385-96.2016.8.26.0318**. Relator: Camargo Pereira. Julgado em: 31 ago. 2022. Decisão por unanimidade. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=16008996&cdForo=0>. Acesso em: 25 ago. 2022.

¹⁹⁵ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Quinta Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n. 0305026-70.2015.8.24.0054, de Rio do Sul**. Relator: Des. Vilson Fontana. Julgamento em: 13 fev. 2020. Disponível em:

https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20objetiva;%20omiss%E3o;%20alagamento&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAHAAMIJtAAR&categoria=acordao_5. Acesso em: 29 set. 2022.

Portanto, neste caso fundamentou-se a responsabilidade civil objetiva do Município em omissão específica, admitindo-se também a falha na prestação do serviço público, quando se menciona a situação precária do sistema de escoamento na rua Sofia Kopp.

Além disso, colhe-se jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da responsabilidade civil objetiva de empresa pública. Veja-se:

ITIÚBA. ENCHENTES. OMISSÃO DE EMPRESA PÚBLICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. ART. 37, PARÁG. 6º DA CARTA MAGNA. 1. As pessoas jurídicas de direito público respondem, independentemente da verificação de culpa, nos termos do art. 37, parág. 6º da carta Magna, pelos danos em decorrência de ação ou omissão que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. 2. A Suprema Corte já decidiu de forma reiterada que na hipótese de comportamento omissivo não é exigida a culpa subjetiva dos agentes públicos para fins de responsabilização da pessoa jurídica de direito público (RE 109.615-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELO, DJU 02.08.96, p. 25.785). 3. Configura a omissão do ente público em não promover a operacionalização e manutenção das comportas de drenagem de barragem, acarretando, via de consequência, enchente na respectiva região, com perdas para os respectivos agricultores e pecuaristas. 4. Embargos Infringentes improvidos” (fl. 437). Neste RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, alegou-se ofensa ao art. 37, § 6º, da mesma Carta, ao argumento de que não se encontram presentes os elementos configuradores da responsabilidade objetiva.¹⁹⁶

Sendo assim, tratando-se de questões relativas a desastres, resta evidenciado que a controvérsia acerca da responsabilidade do Estado nos casos de omissão não se encontra superada no âmbito dos tribunais, havendo posicionamentos diversos na jurisprudência, se considerada a universalidade dos fatos jurídicos.

Ao se considerar algumas obras que tratam da responsabilidade civil do Estado, é possível deduzir que a matéria resta controvertida para além dos desastres ambientais. Insta ressaltar que decisões referentes a outros assuntos podem refletir nos julgamentos relativos aos desastres.

Para Nohara, o Supremo Tribunal Federal não se posicionou de maneira sólida e definitiva sobre responsabilidade do Estado, havendo decisões unânimes de certas turmas na responsabilização subjetiva do Estado, como no caso de assassinato de

¹⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 600.622 Alagoas**. Reclamante: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - Codevasf. Reclamado: Antônio dos Santos. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 19 dez. 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2682400>. Acesso em: 28 set. 2022.

presidiário em recinto do presídio e decisões com unanimidade de votos apontando para a responsabilidade objetiva do Estado, como por exemplo no caso de aluno matriculado em educandário de Município que causou a perda do globo ocular de outro aluno.¹⁹⁷

Na perspectiva de Di Pietro, o Supremo Tribunal Federal vinha exigindo para a caracterização do nexo de causalidade, a teoria do dano direto e imediato. Mas este entendimento está se alterando, aumentando-se o espectro de responsabilidade como no caso omissão do Estado em cumprir a Lei de Execução Penal como causa suficiente para responsabilizá-lo pelo crime de estupro de vulnerável cometido por fugitivo de penitenciária ou no caso de danos causados em razão da falta de policiamento ostensivo em locais de alta periculosidade, deixando inclusive o princípio da reserva do possível de ser invocado.¹⁹⁸

Discorrido sobre a responsabilidade civil do Estado por omissão, com as devidas análises e ponderações, passar-se-á a expor e analisar acerca da responsabilidade civil do Estado nos casos de desastres ambientais.

3.5 DESASTRES AMBIENTAIS E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Ante ao que se expôs, denota-se que a responsabilidade civil do Estado passou por etapas diferentes ao longo do tempo, desde a ausência de responsabilidade do ente estatal até a responsabilidade civil objetiva, pautada na teoria do risco e versão mais abrangente, a teoria do risco integral.

Noutra via, percebeu-se que houve maximização do potencial de desastres, haja vista as ações antrópicas no meio ambiente alterando significativamente o meio natural, com pluralidade de impactos, além do aumento significativo da ocupação das terras emersas pela comunidade humana, das ações predatórias, entre outras.

Resta evidente que o aumento do espectro da responsabilidade do Estado no decorrer do tempo somado à maximização do potencial de desastres ambientais e à abrangência de tais desastres colocou o Estado como ente central em termos de restabelecimento e ações preventivas.

¹⁹⁷ NONARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 11. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 745.

¹⁹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 853.

A responsabilidade civil do Estado, se aplicada na modalidade objetiva, é disposta no artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Entretanto, não restará admitida a responsabilidade nos casos de excludente do nexo causal, quais sejam caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima e culpa de terceiro.

Para Carvalho e Damacena, “Boa parte da doutrina brasileira tem adotado a teoria objetiva de responsabilidade civil do Estado, sob a modalidade mitigada do risco administrativo.”¹⁹⁹ Tal teoria, na ótica de alguns doutrinadores, inclui a análise da culpabilidade que é presumida ao Estado, permitindo-se a contraprova do ente.

Tratando-se especificamente dos excludentes do nexo causal, colhe-se da Jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Veja-se:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS DECORRENTE DE ENCHENTE. PEDIDO DE RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PELOS DANOS SUPOSTOS PELA AUTORA, POR NÃO TER TOMADO AS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS PARA EVITAR A INUNDAÇÃO E O ACÚMULO DE LIXO EM SEU TERRENO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL ENTRE O DANO E A CONDUTA OMISSIVA DA RÉ. NÃO CARACTERIZAÇÃO DA FAUTE DU SERVICE. FORÇA MAIOR. INDENIZAÇÃO DESCABIDA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. NÃO TENDO A PROVA DOS AUTOS DEFINIDO A OCORRÊNCIA DE QUALQUER FAUTE DU SERVICE QUE POSSA SER ATRIBUÍDA AO MUNICÍPIO E QUE TENHA SIDO CAUSA CONCORRENTE PARA O EVENTO, IMPUNHA-SE A IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.²⁰⁰

Ainda, encontra-se no mesmo sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. FORTES CHUVAS QUE CAUSARAM O DESLIZAMENTO DE ENCOSTA NO MUNICÍPIO DE BLUMENAU. RESIDÊNCIA DA PARTE AUTORA ATINGIDA EM SUA TOTALIDADE. ÁREA CONDENADA E CLASSIFICADA DE RISCO EXTREMAMENTE ALTO. CONSTRUÇÃO DE MURO DE CONTENÇÃO PELO ESTADO, A PEDIDO DO MUNICÍPIO, QUE INVIABILIZOU A UTILIZAÇÃO DO TERRENO. INTERVENÇÃO NECESSÁRIA AFIM DE RESGUARDAR A SEGURANÇA DE TODA A COLETIVIDADE. OBRA REALIZADA EM CARÁTER EMERGENCIAL, NO ESTRITO CUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO

¹⁹⁹ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 125.

²⁰⁰ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Primeira Câmara de Direito Público). **Apelação n. 0317795-54.2015.8.24.0008, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. Relator: Des. Pedro Manoel Abreu. Julgado em: 05 out. 2021. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20enchente%20for%E7a%20maior&only_ementa=&frase=&id=321633535583608950998625847242&categoria=acordao_eproc. Acesso em: 29 set. 2022.

ESTADO POR ATO COMISSIVO AFASTADA. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE A CONDUITA E O DANO CAUSADO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

"Para a caracterização da responsabilidade civil objetiva, desnecessária, pois, a demonstração de culpa, bastando a configuração do nexo de causalidade entre o prejuízo e o evento danoso, eximindo-se o dever de indenizar quando restar comprovado que o fato se deu por culpa exclusiva da vítima ou de terceiros, ou que tenha ocorrido caso fortuito ou força maior. A respeito do caso fortuito e da força maior, o parágrafo único do art. 393, do Código Civil, dispõe que 'o caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir'. Assim, caracteriza-se como caso fortuito e força maior os fatos imprevisíveis e inevitáveis, constituindo excludentes de responsabilidade, pois afetam a relação de causalidade" (TJSC, Apelação Cível n. 0006984-62.2011.8.24.0004, de Araranguá, rel. Des. Júlio César Knoll, Terceira Câmara de Direito Público, j. em 24/07/2018) (TJSC, Apelação n. 0301974-91.2017.8.24.0023, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Luiz Fernando Boller, Primeira Câmara de Direito Público, j. 2/2/2021).²⁰¹

Denota-se das jurisprudências expostas que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina não tem utilizado a responsabilidade civil objetiva pautada na teoria do risco integral nos casos de desastres. Analisou-se as especificidades de cada caso, sobretudo se há elementos que evidenciam o nexo causal entre a conduta e o dano e, restando excludentes em relação ao nexo causal, não há o dever de indenizar.

Portanto, tem-se que o caso fortuito e a força maior são eventos imprevisíveis ou inevitáveis que rompem o nexo de causalidade, haja vista que quando da ocorrência deles, há situação na qual se evidencia verdadeiro determinismo.

Entre as causas excludentes, uma das mais alegadas é a força maior. Esta requer o acontecimento de eventos estranhos à atividade administrativa e ao funcionamento de serviços públicos. Seus elementos conceituais são a imprevisibilidade, a irresistibilidade e a exterioridade. Entretanto, com o aumento das tecnologias, é muito difícil existir imprevisibilidade absoluta. Sendo assim, o fato deve ser imprevisível ou se previsível, inevitável.²⁰²

Desastres são fenômenos com complexidade de causas e no período atual a demonstração de uma causalidade específica é extremamente complicada. Isso porque muitas sociedades são pautadas num modelo de vida que causa impactos ao

²⁰¹ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Segunda Câmara de Direito Público). **Apelação n. 0304773-60.2014.8.24.0008, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. Relator: Des. Sérgio Roberto Baasch Luz. Julgado em: 03 mai. 2022. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20munic%EDpio%20for%E7a%20maior&only_ementa=&frase=&id=321651608048855442933705988245&categoria=acordao_eproc. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁰² CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 127-128.

meio ambiente. Então, um único evento pode ter causas genéricas com quantidade indeterminada de agentes que em certa medida contribuíram para ele, mas que não serão responsabilizados.

Acerca dos atos comissivos por parte do Estado, parte-se da premissa da responsabilidade objetiva. Senão, veja-se:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. CONSTRUÇÃO DE PONTE DE CONCRETO PELO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ/SC QUE CAUSOU DANOS NA ESTRUTURA DE IMÓVEL LINDEIRO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ENTE PÚBLICO POR ATO COMISSIVO DEMONSTRADA. PRESENÇA DE NEXO CAUSAL ENTRE A CONDUTA E O DANO RECLAMADO. SENTENÇA QUE UTILIZA LAUDO PERICIAL UNILATERAL, O QUAL APONTA DANOS PARCIAIS NO IMÓVEL, PARA FIRMAR SUAS CONVICÇÕES E FIXAR O QUANTUM INDENIZATÓRIO. RESISTÊNCIA DOS AUTORES. PRETENSÃO DE UTILIZAÇÃO DA PERÍCIA OFICIAL QUE APONTA DANOS EM QUASE A TOTALIDADE DO IMÓVEL, COM A CONSEQUENTE ALTERAÇÃO DO VALOR INDENIZATÓRIO. SUBSISTÊNCIA DAS ALEGAÇÕES. PERÍCIA OFICIAL, SEM QUALQUER VÍNCULO COM AS PARTES, QUE DE FORMA ISENTA AVALIOU AS QUESTÕES PECULIARES POSTAS NOS AUTOS. MANIFESTAÇÃO EXARADA PELO EXPERT NO SEU LAUDO PERICIAL OFICIAL QUE DEVE SER ACOLHIDA. AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DO VALOR INDENIZATÓRIO. QUANTIFICAÇÃO QUE DEVERÁ SER LEVANTADA EM FASE DE LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. SUPOSTOS DANOS MORAIS INDENIZÁVEIS, DIANTE DE VINCULAÇÃO DE MATÉRIA TELEVISIVA. INEXISTÊNCIA. MERO ABORRECIMENTO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. [...] ²⁰³

No mesmo sentido, colhe-se do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

RESPONSABILIDADE CIVIL - TEORIA OBJETIVA - DANOS MATERIAIS CAUSADOS POR FUNCIONÁRIO DO MUNICÍPIO AO REALIZAR TRABALHOS DE TERRAPLANAGEM NO TERRENO LIMÍTROFE AO DO AUTOR, PROVOCANDO DESMORONAMENTO DE TERRAS - COMPROMETIMENTO DE PARTE DA ESTRUTURA EXISTENTE NO IMÓVEL - NEXO DE CAUSALIDADE EVIDENCIADO - NÃO CONFIGURAÇÃO DAS ALEGADAS EXCLUDENTES DE RESPONSABILIDADE - PREJUÍZOS INCONTROVERSOS - OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR - SENTENÇA MANTIDA NO PONTO. "O Poder Público responde objetivamente por danos materiais causados a vizinho que teve muro destruído em consequência de deslizamento provocado pela retirada de terra realizada sem os devidos cuidados." (Apelação Cível n. 2011.066052-5, de Jaraguá do Sul, Relator: Des. Jaime Ramos, j. em 6.10.2011) HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - VERBA REDUZIDA DE ACORDO COM OS CRITÉRIOS LEGAIS (ART. 20, §§ 3º E 4º, DO CPC) -

²⁰³ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Segunda Câmara de Direito Público). **Apelação n. 0307932-37.2014.8.24.0064, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.** Relator: Des. Sérgio Roberto Baasch Luz. Julgado em: 13 set. 2022. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20munic%EDpio%20for%E7a%20maior&only_ementa=&frase=&id=321663187999523925937959224148&categoria=acordao_eproc. Acesso em: 29 set. 2022.

PRECEDENTES DESTA CORTE. ENCARGOS MORATÓRIOS - MODIFICAÇÃO DE OFÍCIO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.²⁰⁴

Portanto, resta exposto nas jurisprudências citadas que há responsabilidade civil do Estado na modalidade objetiva nos casos de conduta comissiva do ente público, logicamente existindo os elementos para a formação da responsabilidade, quais sejam a conduta, o nexa causal e o dano.

Há entendimento pacífico que as condutas comissivas são compreendidas como passíveis de responsabilidade objetiva do Estado. Todavia, conforme aludido, há divergências relativas aos casos envolvendo omissão. “[...] não há consenso doutrinário e jurisprudencial a respeito. Indubitavelmente, a maior dificuldade aparece quando da caracterização da responsabilidade civil em caso de omissão.”²⁰⁵

Destaca-se que existem divergências jurisprudenciais entre os tribunais no Brasil, inclusive em um mesmo tribunal. Em relação à omissão estatal, conforme já apontado, oscila-se entre responsabilidade objetiva e subjetiva, exigindo-se respectivamente do Estado um dever jurídico de agir ou a falta de serviço.²⁰⁶

Tendo como exemplo o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, observa-se em primeiro momento que a responsabilidade civil objetiva do ente público é utilizada nos casos de omissão específica, estando o ente público numa situação de atuação específica não realizada. Veja-se:

APELAÇÃO CÍVEL E RECURSO ADESIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. EXPLORAÇÃO DA RODOVIA BR-116. ALAGAMENTOS QUE ATINGIRAM AS RESIDÊNCIAS DOS AUTORES. BUEIRO OBSTRUÍDO NAS PROXIMIDADES DOS IMÓVEIS. FORTES CHUVAS NA REGIÃO, NO ANO DE 2011. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. OMISSÃO ESPECÍFICA DA CONCESSIONÁRIA. FALTA DE MANUTENÇÃO DOS SISTEMAS DE DRENAGEM DA RODOVIA. PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO CARACTERIZADOS E COMPROVADOS, IN CASU. CONDUTA LESIVA. NEGLIGÊNCIA DA DEMANDADA, QUE DEIXOU DE ZELAR PELAS DISPOSIÇÕES CONSTANTES NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO DA BR-116/PR/SC E NO PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA.

²⁰⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Primeira Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n. 2012.028835-7, de Chapecó**. Relator: Des. Gaspar Rubick. Julgado em: 20 ago. 2013. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade;%20Munic%EDpio;%20deslizamento&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACAAD4ZJAAS&categoria=acordao. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁰⁵ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 120.

²⁰⁶ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 131.

DEVER DE CONSERVAR, MONITORAR E MANTER OS SISTEMAS DE DRENAGEM E OBRAS-DE-ARTE CORRENTES DA RODOVIA. DESÍDIA COMPROVADA POR LAUDO PERICIAL E POR OFÍCIOS DA DEFESA CIVIL MUNICIPAL. DESCUMPRIMENTO, ADEMAIS, DE COMPROMISSO ASSUMIDO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO. DANOS. PREJUÍZO MATERIAL. COMPROVAÇÃO PARCIAL. LAUDO PERICIAL E FOTOGRAFIAS DOS IMÓVEIS INUNDADOS E DOS RESPECTIVOS MÓVEIS DANIFICADOS PELOS ALAGAMENTOS. [...] ²⁰⁷

Entretanto, como é possível se observar, também há opção pela responsabilidade civil subjetiva do Estado. Nestes casos, via de regra, há uma falta de serviço, ou seja, culpa anônima, na qual a inação do Estado não aparece como causa direta e imediata para o evento, apesar de corroborar com a situação fática.

Extrai-se da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL. FALTA DE INSTALAÇÃO DE ADEQUADA TUBULAÇÃO PARA ESCOAMENTO DE ÁGUAS PLUVIAIS, RESULTANDO NO ALAGAMENTO DE IMÓVEL DE MUNICÍPE. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO LOCAL CARACTERIZADA. DANOS MATERIAIS COMPROVADOS. DANOS MORAIS IGUALMENTE POSITIVADOS. SITUAÇÃO QUE EXTRAPASSA O MERO DISSABOR. PRECEDENTES DA CORTE. SENTENÇA MANTIDA. APELO DESPROVIDO. Faz-se aplicável ao caso dos autos precedente desta Corte que diz: "restando comprovada a culpa da Administração Pública, por omissão (falta do serviço); a existência dos danos; e o nexó causal entre o comportamento negativo do Município e os prejuízos experimentados pelo munícipe, tem o Poder Público, fundado na responsabilidade civil subjetiva, a obrigação de indenizá-lo" (AC n. 2005.013410-0, de Concórdia, rel. Des. Jaime Ramos, j. em 16.8.05). Portanto, faz jus o autor à indenização pelos danos materiais sofridos e devidamente provados, bem como pelos danos morais, defluentes estes de situação que extrapassa o mero dissabor, infundindo um sentimento misto de impotência e de temor a quem vê seus bens arrebatados pela força das águas, mercê de omissão da Municipalidade. ²⁰⁸

Também se colhe do mesmo tribunal:

APELAÇÃO CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. PRETENDIDA A RESPONSABILIZAÇÃO DO MUNICÍPIO POR

²⁰⁷ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Quarta Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n. 0013089-47.2011.8.24.0039, de Lages**. Relatora: Vera Lúcia Ferreira Copetti. Julgado em: 22 mai. 2018. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20objetiva;%20omiss%E3o;%20alagamento&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAEAAJAcfAAE&categoria=acordao_5. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁰⁸ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Segunda Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n. 2010.004831-7, de Herval D'Oeste**. Relator: João Henrique Blasi. Julgado em: 26 jul. 2011. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20subjetiva;%20omiss%E3o;%20alagamento&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAAAAAOEteAAB&categoria=acordao. Acesso em: 29 set. 2022.

QUEDA DE MURO CAUSADA POR ENCHENTE. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO ESPECÍFICA. FORTE PRECIPITAÇÃO PLUVIOMÉTRICA. ENCHENTE OCORRIDA NA DATA DOS FATOS. CIDADE INUNDADA EM POUQUÍSSIMO TEMPO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUE A CONDUTA DO ENTE MUNICIPAL SERIA O SUFICIENTE PARA IMPEDIR A QUEDA DO MURO DO AUTOR. DANO MORAL. INVIABILIDADE. ABALO ANÍMICO NÃO COMPROVADO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.²⁰⁹

Ou ainda, referente ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

APELAÇÃO CÍVEL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. PREJUÍZOS CAUSADOS A PARTICULAR DECORRENTE DE REPRESAMENTO DE ÁGUA PLUVIAL EM IMÓVEL DE AUTARQUIA MUNICIPAL. OMISSÃO GENÉRICA. RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA. DEVER DE MANUTENÇÃO E CUIDADO SOBRE DEPÓSITO CONSTRUÍDO EM ACLIVE E ACIMA DE ÁREA RESIDENCIAL. NEXO DE CAUSALIDADE CONSTATADO. ALEGAÇÃO DE EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE. CASO FORTUITO. INOCORRÊNCIA. PREVISIBILIDADE CARACTERIZADA. REGIÃO DO VALE DO ITAJAÍ.²¹⁰

Evidencia-se que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina decide pela responsabilidade objetiva nos casos de exigibilidade da conduta estatal, com omissão específica, havendo problematização e análise acerca dos meandros de cada caso. Há evidente descumprimento de um dever jurídico, bem como tal dever consubstancia-se como plenamente exigível do Poder Público.

Além disso, resta exposto que nos casos de omissão genérica, há responsabilidade civil subjetiva. Nestes casos, em geral há um dever genérico de agir e o serviço funciona tardiamente, não funciona ou funciona mal.

Ocorre que nem sempre a distinção entre o tipo de omissão, se genérica ou específica, consta da ementa do julgado, o que leva muitos a entenderem pela oscilação jurisprudencial no STF ou, ainda, pela aplicação irrestrita da

²⁰⁹ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Quinta Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n. 0003644-36.2009.8.24.0019, de Concórdia**. Relator: Artur Jenichen Filho. Julgamento em: 31 out. 2019. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20subjetiva;%20omiss%E3o;%20enchente&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAHAAFASZAL&categoria=acordao_5. Acesso em: 29 set. 2022.

²¹⁰ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Quarta Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n. 2012.007048-2, de Itajaí**. Relator: Edemar Gruber. Julgado em: 24 set. 2015. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=APELA%C7%C3O%20C%DVEL.%20INDENIZA%C7%C3O%20POR%20DANOS%20MORAIS%20E%20MATERIAIS.%20PREJU%CDZOS%20CAUSA%20DOS%20A%20PARTICULAR%20DECORRENTE%20DE%20REPRESAMENTO%20DE%20C1GUA%20PLUVIAL%20EM%20&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACAAANp29AAU&categoria=acordao. Acesso em: 01 out. 2022.

responsabilidade objetiva aos casos de omissão estatal, conclusão que, na atualidade, não encontra amparo nos julgados da Corte.²¹¹

Portanto, resta demonstrado que de fato não há pacificação em matéria de responsabilidade civil do Estado por omissão, conforme alhures exposto e em tópico específico sobre o tema.

Além disso, resta evidenciado que os desastres ambientais não têm sido enfrentados pela jurisprudência brasileira como simples atos da natureza ou meros “desastres naturais”. Ao reverso, percebe-se que as situações são confrontadas com a atuação estatal diante do caso concreto.²¹²

Entretanto, independentemente da corrente adotada, acautela-se a jurisprudência no sentido de não levar a extremos a concepção de risco integral e absoluto da atividade da Administração, havendo possibilidade de exclusão do nexo de causalidade, em clara oposição à teoria do risco integral.²¹³

Em relação ao quantum de indenização, aponta Gasparini que

Vale dizer, o patrimônio da vítima, com o pagamento, deve permanecer inalterado. Seu valor, antes e depois do dano, deve ser o mesmo. A indenização há de deixar indene o patrimônio do prejudicado; destarte, deve abranger o que a vítima perdeu (o dano efetivo, ocorrido, emergente), o que despendeu (o que gastou) e o que deixou de ganhar (o que deixou de conseguir) em razão do evento danoso.²¹⁴

Por fim, resta evidente que é necessária uma sinergia reunindo bom senso de todos os agentes, em específico da sociedade, pautando-se em ações preventivas e minimizando impactos ao meio ambiente.

O Estado também deve realizar ações que perpassam por todo o círculo de gestão de risco, sendo responsabilizado nos casos de desastres de maneira ponderada, a partir de critérios objetivos e haver perspicácia na condução de ações que não só restabeleçam, mas previnam e garantam à sociedade um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

²¹¹ MARCHESI, Makena. O STF e a responsabilidade por omissão do Estado: Objetiva ou subjetiva? **Blog EBEJI**, João Pessoa-PB, 2017. Disponível em: <https://blog.ebeji.com.br/o-stf-e-a-responsabilidade-por-omissao-do-estado-objetiva-ou-subjetiva/>. Acesso em: 29 set. 2022.

²¹² CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 131.

²¹³ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 135-136.

²¹⁴ GASPARINI, Diogénes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.479.

Ademais, destaca-se a importância dos legisladores, sobretudo ao criar dispositivos que permitam um mínimo existencial ambiental, promovendo um meio ambiente saudável e equilibrado, bem como do Poder Judiciário, ao aplicar as normas de modo a responsabilizar condutas danosas e incentivar ações pautadas na prevenção.

Realizadas as devidas ponderações sobre a responsabilidade civil do Estado nos casos de desastres ambientais, passar-se-á às considerações finais, tendo em vista todo o conjunto de informações reunidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante ao que foi exposto, é possível concluir que entre as sociedades da Europa, sobretudo a partir da Idade Moderna, foi se consolidando a compreensão de que o progresso decorria do acúmulo de capitais, seja num âmbito individual ou na própria máquina pública, manifestando assim a lógica capitalista.

Tal compreensão de progresso lentamente foi se disseminando para as diversas terras emersas do globo, via processos de colonização ou pelas relações comerciais entre os Estados, contribuindo para uma escalada nas intervenções humanas no meio ambiente.

O termo sustentabilidade, conforme aludido no Capítulo 1, surgiu somente no século XVIII, na Província da Saxônia, na Alemanha, apesar de que em tal província já se manejava florestas com vistas à regeneração e continuidade desde 1560. Claro, tal manejo se dava sobretudo para a longevidade da atividade econômica.

Entretanto, as intervenções humanas ocorreram de maneira tão intensa em muitas terras do globo, ao ponto de na segunda metade do século XX, várias questões ambientais se tornarem globais e surgirem reuniões como as do Clube de Roma, na década de 1960 e, anos mais tarde, sob organização da ONU, realizarem-se diversas conferências mundiais, reunindo líderes de Estados para se discutir a questão ambiental, com destaque para a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada em 1972.

As conferências sobre o meio ambiente tiveram impacto global e apontaram para um futuro incerto, para o aumento dos desastres ambientais se as ações antrópicas continuassem da mesma maneira, bem como exigiam mudança de conduta face ao meio ambiente. Decorreu de tudo isso a iminência do Direito Ambiental e do próprio Direito dos Desastres como ramos do Direito que passaram à centralidade, haja vista a necessidade de atuações voltadas à prevenção ou restauração de recursos naturais.

Vários tratados se proliferaram pelo mundo, impactando em constituições e leis infraconstitucionais no sentido de se ter medidas práticas voltadas à preservação ambiental. No caso do Brasil, os desastres ambientais ultrapassaram R\$ 341,3 bilhões (trezentos e quarenta e um bilhões e trezentos milhões de reais) em prejuízos de 2013 até 2022, com 35.596 (trinta e cinco mil, quinhentos e noventa e seis) decretos reconhecidos, atestando a condição de anormalidade.

Neste sentido, resta comprovado que os desastres ambientais não podem ser tratados como algo raro ou excepcional. Existe a necessidade de se levar a cabo a compreensão de que o planeta Terra é limitado, necessita de equilíbrio e ações humanas sustentáveis, bem como cada estrutura deste superorganismo precisa ser respeitada para que ele seja saudável.

Portanto, evidenciando-se a maximização potencial de desastres ambientais, ficou inequívoca a importância do Direito dos Desastres, por estudiosos considerado ramo do Direito, sem possuir fronteiras nítidas, tendo como principal característica a gestão do risco de desastres. Ele é reconhecidamente imbricado com o Direito Ambiental, tecendo relações próximas com outros ramos do Direito.

O Direito dos desastres tem como objetivos funcionais a prevenção ou mitigação de desastres, além de ações emergenciais e de compensação ao meio ambiente, vítimas e propriedades atingidas, caracterizando-se pela gestão do risco, pela multidisciplinariedade, sua proximidade com a lei regulamentadora e a interconectividade com outros ramos do Direito.

No Brasil, destaca-se que há todo um sistema de proteção e defesa civil estruturado que ganhou expertise ao longo das últimas décadas, atuando em todo o círculo da gestão do risco dos desastres.

Em síntese, é possível afirmar que a governança dos desastres ambientais no Brasil envolve uma grande gama de atuações que pode ser dividida em planejamento, execução e informações, envolvendo todos os entes da administração pública direta. Para que haja obrigatoriedade da União em apoiar de forma complementar os demais entes públicos, há necessidade de classificação e deferimento dos desastres como situação de emergência ou estado de calamidade.

Já com relação à responsabilidade civil do Estado, tem-se que esta é o dever que o ente da Administração Pública tem de indenizar economicamente nos casos em que há danos em decorrência das suas ações ou omissões.

Ficou demonstrado que a responsabilidade civil extracontratual do Estado no Brasil ocorre na modalidade objetiva, sendo decorrente do que expõe o artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e também do que aduz o Código Civil, Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, em seu artigo 43.

Afirmar que há responsabilidade civil objetiva, em síntese é o mesmo que dizer que ocorrerá o dever de indenizar quando na situação fática estão presentes os elementos conduta comissiva ou omissiva, nexos de causalidade e dano.

Conforme aduzido, as teorias sobre a responsabilidade civil do Estado têm origem na França, com o reconhecido caso envolvendo o atropelamento de Agnès Blanco por uma vagonete da Cia. Nacional de Manufatura do Fumo, onde o Estado acabou sendo responsabilizado. Nesta época, duas teorias publicistas surgiram, a teoria da culpa do serviço e a teoria do risco.

Tais teorias embasam até hoje a responsabilidade civil do Estado e em resumo a teoria da culpa do serviço pressupõe que não houve serviço ou que o serviço não funcionou, funcionou mal ou com atraso.

Já a teoria do risco pressupõe que as atividades do Estado envolvem perigo, derivando dele o dever de indenizar independentemente de dolo ou culpa. Esta teoria tem como espécie a teoria do risco administrativo, possibilitando que a responsabilidade civil do Estado não se caracterize quando presente a força maior, o caso fortuito, a culpa exclusiva da vítima ou a culpa de terceiro. Já a outra espécie é a teoria do risco integral, na qual há responsabilidade do Estado e dever de indenizar em situações nas quais o nexo causal não está presente.

Sendo assim, após todas essas informações, passou-se à análise de como a responsabilidade civil do Estado ocorre, para responder ao problema e comprovar ou não a hipótese formulada.

A responsabilidade civil do Estado, se aplicada nos termos do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é objetiva. Entretanto, não se caracteriza a responsabilidade civil do Estado nos casos em que o nexo causal não existe, casos envolvendo caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima ou culpa de terceiro.

Nos casos comissivos, não há dúvidas acerca da aplicabilidade do dispositivo constitucional mencionado. A modalidade na qual há divergências entre a doutrina e a jurisprudência é quando da omissão.

Nestes casos, há quem defenda que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não excepcionou a omissão no artigo 37, parágrafo 6º, exigindo-se assim a aplicabilidade total do dispositivo. Todavia, outros afirmam que por a administração não agir, não há responsabilidade objetiva, devendo-se dar chance ao Estado se escusar da imputação, com base na teoria da culpa administrativa, não existindo dever de indenizar se o Estado demonstrar que agiu com diligência, usando os meios adequados e disponíveis ou que sua atuação estaria acima do que seria razoável exigir.

Conforme demonstrado em jurisprudências, evidencia-se que nos casos de omissão genérica, com falha na prestação de serviço, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina aplicou a teoria da culpa administrativa ou da falta do serviço. Já nos casos de omissão específica, havendo portanto um dever de o Estado agir, aplicou-se a responsabilidade civil na modalidade objetiva, pautando-se logicamente na teoria do risco administrativo.

Consoante ao escrito, responde-se ao problema “O Estado pode ser responsabilizado civilmente nos desastres ambientais?” que sim, restando evidente que a responsabilidade é objetiva nos casos comissivos se presente o nexos de causalidade. Logo, não há responsabilidade civil diante do caso fortuito, da força maior, da culpa exclusiva da vítima ou de terceiro.

Há divergências jurisprudenciais e doutrinárias quanto à conduta omissiva do Estado, pautando-se alguns pela responsabilidade civil do Estado na modalidade objetiva, enquanto outros afirmam ser necessária a comprovação da culpa ou dolo, evidenciando-se a opção pela modalidade subjetiva.

Portanto, a hipótese “Supõe-se que o Estado possa ser responsabilizado civilmente nos desastres ambientais” fica comprovada. Para que isto ocorra, é requisito essencial existir o nexos de causalidade, haja vista que em regra no Brasil não se adotou a teoria do risco integral. Além disso, nos casos de omissão, pode o sujeito passivo ter que provar a culpa para ser indenizado pelo Estado.

REFERÊNCIAS

- AB'SABER, Aziz N. **Época colonial, v. 1: do descobrimento à expansão territorial**. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- ALVES, Ana Laíse; BATISTA, Pedro Ivo (coord.). **A Carta da Terra: Edição Comemorativa Carta da Terra 20 anos**. [s. l.: s. n., s.d.]. Disponível em: <http://www.alternativaterrazul.org.br/wp-content/uploads/2015/03/Ebook-Carta-da-Terra.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2022.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- AZEVEDO, Gislaine Campos. **História em movimento: ensino médio**. São Paulo: Ática, 2010.
- BERWIG, Aldemir. **Direito administrativo**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019.
- BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. Petrópolis: Vozes, 2012.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2022.
- BRASIL. **Decreto n.º 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, entre outras disposições. Brasília-DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art42. Acesso em: 23 ago. 2022.
- BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília-DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 21 set. 2022.
- BRASIL. **Lei n.º 12.340, de 1º de dezembro de 2010**. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm. Acesso em: 12 set. 2022.
- BRASIL. **Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, entre outros. Brasília-DF: Presidência da República, 2012.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília-DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **RIO-92**: Cúpula da Terra difundiu o conceito de desenvolvimento sustentável. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, [s. d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/camara-noticias/camara-destaca/rio20/eco-92>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 618**. Brasília-DF: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/author/proofGalleyFile/5047/5174>. Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 600.622 Alagoas**. Reclamante: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - Codevasf. Reclamado: Antônio dos Santos. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 19 dez. 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2682400>. Acesso em: 28 set. 2022.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**: a ciência, a sociedade e a cultura emergente. São Paulo: Editora Cultrix, 1982.

CARNEIRO, Cheila da Silva dos Passos. **Licenciamento ambiental**: prevenção e controle. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

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

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade civil**. 15. ed. Barueri: Atlas, 2021.

CLUBE de Roma e o relatório "Os limites do crescimento" (1972). **Pensamento Verde**, 2014. Disponível em: <https://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/clube-roma-relatorio-limites-crescimento-1972/>. Acesso em: 01 out. 2022.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. São Paulo: [s. n.], 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2022**. Brasília-DF, Confederação Nacional de Municípios, 2022, p. 1. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causa%20dos%20por%20desastres_2013%20a%202022_atualizado%20em%20abril.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

COSTA, Sandro da Silveira. **Santa Catarina: História, Geografia, Meio Ambiente, Turismo e Atualidades**. Florianópolis: Postmix, 2011.

COTRIM, Gilberto. **História Global: Brasil e Geral: volume 3**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

D'AGOSTINO, Rosanne. **Cenário é de destruição em Rio do Sul, em calamidade pública em SC**. **G1**. 11 set. 2011. Disponível em: <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/09/cenario-e-de-destruicao-em-rio-do-sul-em-calamidade-publica-em-sc.html>. Acesso em: 24 ago. 2022.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: responsabilidade civil**. 36. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FACHIN, Patricia; JUNGES, Márcia. Rio +20: fracasso dos grandes objetivos. **IHU On-Line**. São Leopoldo, Edição 396, 2012. Disponível em: Acesso em: 22 ago. 2022.

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

GASPARINI, Diogénes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro 4: Responsabilidade Civil**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 23 ago. 2022.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Carta do Rio**. Brasília: IPHAN, 1995. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20do%20Rio%201992.pdf>. Acesso em 22 ago. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2014.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: Um conceito antropológico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

LIMA, Caio. Clube de Roma debate futuro do planeta há quatro décadas. **Portal Puc-Rio Digital**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://puc-riodigital.com.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=148&infolid=12080#.Yv73mi7MJ3Y>. Acesso em: 01 out. 2022.

MARCHESI, Makena. O STF e a responsabilidade por omissão do Estado: Objetiva ou subjetiva? **Blog EBEJI**, João Pessoa-PB, 2017. Disponível em: <https://blog.ebeji.com.br/o-stf-e-a-responsabilidade-por-omissao-do-estado-objetiva-ou-subjetiva/>. Acesso em: 29 set. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Portaria n.º 260, de 2 de fevereiro de 2022**. Estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Brasília – DF: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/portaria_260_2.2.22_reconhecimento_federal.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 10. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2016.

NONARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 11. ed. Barueri: Atlas, 2022.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Sobre o PNUMA**. Nairobi: Pnuma, [s. d.]. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/sobre-onu-meio-ambiente>. Acesso em: 22 ago. 2022.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade civil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Primeira Câmara de Direito Público). **Apelação n. 0317795-54.2015.8.24.0008, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. Relator: Des. Pedro Manoel Abreu. Julgado em: 05 out. 2021. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20enchente%20for%E7a%20maior&only_ementa=&frase=&id=321633535583608950998625847242&categoria=acordao_eproc. Acesso em: 29 set. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Primeira Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n. 2012.028835-7, de Chapecó**. Relator: Des. Gaspar Rubick. Julgado em: 20 ago. 2013. Disponível em: <https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade;%20Munic%EDp>

io;%20deslizamento&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACAAD4ZJAAS&categoria=acordao. Acesso em: 29 set. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Quarta Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n. 0013089-47.2011.8.24.0039, de Lages.** Relatora: Vera Lúcia Ferreira Copetti. Julgado em: 22 mai. 2018. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20objetiva;%20omiss%3o;%20alagamento&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAEAAJAcfAAE&categoria=acordao_5. Acesso em: 29 set. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Quarta Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n. 2012.007048-2, de Itajaí.** Relator: Edemar Gruber. Julgado em: 24 set. 2015. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=APELA%C7%C3O%20C%CDVEL.%20INDENIZA%C7%C3O%20POR%20DANOS%20MORAIS%20E%20MATERIAIS.%20PREJU%CDZOS%20CAUSADOS%20A%20PARTICULAR%20DECORRENTE%20DE%20REPRESAMENTO%20DE%20%C1GUA%20PLUVIAL%20EM%20&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACAANp29AAU&categoria=acordao. Acesso em: 01 out. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Quinta Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n. 0003644-36.2009.8.24.0019, de Concórdia.** Relator: Artur Jenichen Filho. Julgamento em: 31 out. 2019. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20subjativa;%20omiss%3o;%20enchente&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAHAAFASZAAL&categoria=acordao_5. Acesso em: 29 set. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Quinta Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n. 0305026-70.2015.8.24.0054, de Rio do Sul.** Relator: Des. Vilson Fontana. Julgamento em: 13 fev. 2020. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20objetiva;%20omiss%3o;%20alagamento&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAHAAMIJtAAR&categoria=acordao_5. Acesso em: 29 set. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Segunda Câmara de Direito Público). **Apelação n. 0304773-60.2014.8.24.0008, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.** Relator: Des. Sérgio Roberto Baasch Luz. Julgado em: 03 mai. 2022. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20munic%EDpio%20for%20E7a%20maior&only_ementa=&frase=&id=321651608048855442933705988245&categoria=acordao_eproc. Acesso em: 29 set. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Segunda Câmara de Direito Público). **Apelação n. 0307932-37.2014.8.24.0064, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.** Relator: Des. Sérgio Roberto Baasch Luz. Julgado em: 13 set. 2022. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20munic%EDpio%20for%20E7a%20maior&only_ementa=&frase=&id=32166318799952392593795924148&categoria=acordao_eproc. Acesso em: 29 set. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Segunda Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n. 2010.004831-7, de Herval D'Oeste**. Relator: João Henrique Blasi. Julgado em: 26 jul. 2011. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Responsabilidade%20subjativa;%20omiss%E3o;%20alagamento&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAAAAAOEteAAB&categoria=acordao. Acesso em: 29 set. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo (3ª Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n.º 1003385-96.2016.8.26.0318**. Relator: Camargo Pereira. Julgado em: 31 ago. 2022. Decisão por unanimidade. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=16008996&cdForo=0>. Acesso em: 25 ago. 2022.

SILVA, Cheila da. **Os desafios de governança e gestão de riscos de desastres ambientais na era do antropoceno**: aspectos destacados em relação a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). 2019. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí - Univali, Itajaí, 2019.

SILVA, Fabrício Thomázio Guimarães da. Controvérsias na responsabilização civil contratual do Estado. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul**, Escola Superior da Advocacia Pública, Campo Grande, Edição n.º 15, p. 34-49 fev. 2022. Disponível em: <http://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Revista-PGE-completo-1.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

SILVA, Francisco de Assis. **História do Brasil**: Colônia, Império, República. São Paulo: Moderna, 1992.

SILVA, Kalina Vanderlei; SILVA, Maciel Henrique. **Dicionário de conceitos históricos**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2012.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, METODO, 2021.

TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. **Fundamentos do direito civil**: responsabilidade civil. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. 2019. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/4829/Dissertacao%20Alexandre%20Cesar%20Toninelo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 ago. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais**: 1991 a 2012: volume Santa Catarina. 2. ed. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: obrigações e responsabilidade civil. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017.