



Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD

NATÁLIA DA COSTA ARUME

**A INADEQUAÇÃO DA TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO AO
VALOR DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO
DIANTE DE CASOS DE OMISSÃO ESTATAL EM DESASTRES**

Brasília
2025

NATÁLIA DA COSTA ARUME

**A INADEQUAÇÃO DA TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO AO
VALOR DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO
DIANTE DE CASOS DE OMISSÃO ESTATAL EM DESASTRES**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário
de Brasília (CEUB/ICPD) como pré-requisito
para obtenção de Certificado de Conclusão de
Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Novas
Tendências do Direito Público

Orientador: Prof. Me. Mariana Amorim Murta

Brasília
2025

NATÁLIA DA COSTA ARUME

**A INADEQUAÇÃO DA TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO AO
VALOR DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO
DIANTE DE CASOS DE OMISSÃO ESTATAL EM DESASTRES**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário
de Brasília (CEUB/ICPD) como pré-requisito
para a obtenção de Certificado de Conclusão
de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* Novas
Tendências do Direito Público

Orientador: Prof. Me. Mariana Amorim Murta

Brasília, 28 de novembro de 2025.

Banca Examinadora

Prof. Dra. Marcia Dieguez Leuzinger

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

Aos meus pais, Eduardo e Alexsandra, por me
incentivarem a ir atrás dos meus sonhos.

AGRADECIMENTO(S)

É indispensável que o primeiro agradecimento nesta seção seja feito aos meus pais. Foi pelos seus esforços que pude chegar onde estou hoje e ainda sonhar com muito mais. Sei que nem sempre foi fácil, mas fizeram de tudo para que eu pudesse ter o luxo da educação formal - afinal, a nossa Constituição declara que a educação é um direito de todos, mas sabemos que, na prática, o acesso ao ensino formal é limitado.

Serei sempre grata por todo o esforço para que eu estudasse em boas instituições, para que me interessasse pelos estudos e, agora, por permitirem que eu me aplicasse à academia. O que quero dizer é que não tenho como agradecer o suficiente por me darem as chances e o conforto que não tiveram. Espero deixá-los orgulhosos.

Deixo registrado, também, um agradecimento ao Rodrigo, que me incentiva a enxergar meus sonhos como objetivos e que sempre encontra formas de me acolher e me motivar quando não consigo fazê-lo por mim mesma. Aliás, agradeço-o pelas vezes em que aturou o (grandesíssimo) mau-humor e, por outras vezes, ainda, o entusiasmo desenfreado da mente inquieta desta estudante. Amo-te hoje e para sempre.

Não posso deixar de mencionar, ainda, minhas amigas - Liz Maria, Cristiane, Bianca, Gabrielle e Ana Clara. Saibam que são todas mulheres incrivelmente inspiradoras para mim e que as amo do fundo do meu coração. Sou verdadeiramente privilegiada por tê-las em minha vida.

Por fim, agradeço, especialmente, à minha querida orientadora - a ilustríssima professora Mariana - pelas aulas que, de tão fascinantes, me fizeram mudar completamente de rumo na academia. Saiba que me ajudou a reacender a paixão pela pesquisa. Serei sempre grata por isso.

Com todas as evidências, as geleiras derretendo, os oceanos cheios de lixo, as listas de espécies em extinção aumentando, será que a única maneira de mostrar para os negacionistas que a Terra é um organismo vivo é esquartejá-la? Picá-la em pedaços e mostrar: “Olha, ela é viva”?

– Ailton Krenak

RESUMO

O presente trabalho foi desenvolvido a fim de investigar as teorias do risco administrativo e integral e sua adequação aos casos de responsabilidade civil do Estado por dano a terceiro e ao meio ambiente, gerados de forma concorrente pelos fenômenos naturais exacerbados pelas mudanças climáticas e a omissão estatal na prevenção e mitigação de danos em cenários de desastre. Os objetivos desta pesquisa foram formular um método interpretativo das normas de Direito Ambiental brasileiras, optando-se pela adoção da teoria tridimensional do Direito de Miguel Reale; compreender as teorias de responsabilidade civil do Estado mencionadas e as divergências doutrinárias que as justificam; reconstituir o contexto fático e axiológico no qual se deve realizar a interpretação das normas referentes à responsabilidade civil do Estado por dano ambiental e identificar a teoria mais adequada, nesse cenário, ao propósito de proteção do meio ambiente. Para tanto, foram realizadas pesquisa bibliográfica, buscas doutrinárias e jurisprudenciais. O achado principal deste trabalho é a inviabilidade da aplicação da teoria do risco administrativo à responsabilidade civil do Estado por dano causado a terceiros e ao meio ambiente, especialmente nos casos de desastres, onde a omissão estatal concorre para a concretização do dano. Isso se justifica pelo fato de que a excludente de responsabilidade de força maior - para alguns autores, caso fortuito - impossibilitaria a responsabilização do Estado, uma vez que a maioria dos riscos ambientais que resultam nos desastres, é, tipicamente, enxergada como imprevisível, mesmo que não o seja na realidade. Isso implicaria no rompimento, artificial e equivocado, do nexo causal que viabiliza a indenização e reparação dos danos pelo Estado, gerando uma aceitação da degradação ambiental.

Palavras-chave: Direito ambiental; Responsabilidade Civil do Estado; Omissão; Desastres.

ABSTRACT

The present study was developed with the aim of investigating the administrative and absolute risk theories and their adequacy to the cases of damages to the environment and third parties, concurrently generated by natural phenomena exacerbated by climate change and state omission in preventing and mitigating damages in disaster scenarios. The objectives of this research were the development of an interpretive method of Brazilian Environmental Law, adopting Miguel Reale's tridimensional law theory, the comprehension of the aforementioned state civil liability theories and the conflicts of legal doctrine that justify their existence, the reconstitution of the factual and axiological context in which the interpretation of the laws regarding state civil liability for environmental damage and the identification of the most valid interpretation, in such a scenario, for the purpose of protecting the environment. To this end, legal doctrine and jurisprudence research were conducted. The main finding of this study is the non-admissibility of the use of the administrative risk theory in state liability for damages to third parties and the environment, especially in the cases of disaster, in which the state's omission concurs to the materialization of the damage. That's justified by the fact that the *force majeure* as an exculpatory cause of liability would result in the impossibility of state liability, given that most of the environmental risks which result in disasters are, typically, seen as unpredictable, albeit not in reality. That would implicate the artificial and misguided breaking of the causal link that enables compensation and redress of the damages by the state, creating an acceptance of environmental degradation.

Key words: Environmental Law; State Civil Liability; Omission; Disasters.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 PENSANDO O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO À LUZ DA TEORIA TRIDIMENSIONAL DE MIGUEL REALE	20
1.1 Os conceitos de fato, valor e norma e seus papéis na formação das normas de Direito positivo	22
1.1.1 Fato	23
1.1.2 Valor	25
1.1.3 Norma	32
1.2 Nomogênese jurídica e normativismo jurídico concreto - como nascem as normas e como devem ser interpretadas e aplicadas	37
2 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	43
2.1 A responsabilidade civil objetiva do Estado - previsão normativa e elementos essenciais segundo a doutrina	43
2.2 A responsabilidade civil objetiva por dano ambiental e as teorias do risco administrativo e integral	66
3 DIREITO DOS DESASTRES	97
3.1 A Sociedade de Risco de Ulrich Beck	97
3.2 Os princípios-deveres de prevenção e precaução no Direito Ambiental e no Direito dos Desastres	102
3.3 O conceito de desastre e os deveres atribuídos ao Estado pela Lei n. 12.608/2012	111
4 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL E FORMULAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E SEUS EFEITOS NA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANO AO MEIO AMBIENTE	122
CONCLUSÃO	131
REFERÊNCIAS	133

INTRODUÇÃO

Acreditou-se, por muito tempo, que o Brasil estaria em uma condição de privilégio geográfico - um país cujo território é rico em minérios, apresenta uma grande diversidade em seus biomas e possui vastos recursos hidrológicos - tudo isso em uma região com pouca incidência do que denominamos “desastres naturais”. Essa é uma visão ultrapassada, se é que um dia sequer foi verdadeira.

Vivemos um cenário de luta diária contra a degradação dos recursos naturais de nosso país, seja por exploração abusiva ou pela devastação voluntária da natureza em prol da criação e construção de empresas e negócios.

Mais que isso, todo o globo enfrenta uma crise climática - efeito de aceleração das mudanças climáticas em razão das ações humanas que causam a degradação ambiental, desestabilizando a vida, em todas as suas formas, no planeta Terra. Nas palavras de Édis Milaré:

Não pode haver dúvida de que o Planeta está gravemente enfermo e com suas veias abertas. Se a doença chama-se degradação ambiental, é preciso concluir que ela não é apenas superficial: os males são profundos e atingem as entranhas mesmas da Terra. Essa doença é, ao mesmo tempo, epidêmica, enquanto se alastra por toda parte; e é endêmica, porquanto está como que enraizada no modelo de civilização em uso, na sociedade de consumo e na enorme demanda que exercemos sobre os sistemas vivos, ameaçados de exaustão.¹

Cumprе notar, nesta senda, que o fenômeno da mudança climática já é reconhecido no Direito brasileiro, especialmente através da Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009, por meio da qual se instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), havendo a norma adotado, no inciso VIII, do art. 2º, a seguinte definição para tal conceito:

mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis²

¹ MILARÉ, Édis. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental**: contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade. 2016. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2016, p. 77.

² BRASIL. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, edição extra, Brasília, DF, p. 109, 29 dez. 2009.

A mesma lei definiu, também, o que se entende no ordenamento jurídico brasileiro por “efeitos adversos da mudança do clima”, os qualificando, no inciso II, do art. 2º, como:

mudanças no meio físico ou biota resultantes da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e manejados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos³

Um desses efeitos é justamente o fato dos desastres naturais terem se tornado cada vez mais comuns (e mais graves) no Brasil - casos de enchentes, secas e deslizamentos de terra se tornaram assunto frequente nos noticiários nacionais. Lidamos, ainda, com casos como os que ocorreram em Mariana, em 2015, e Brumadinho, em 2019, em que o descaso das empresas responsáveis pelas barragens levou às tragédias ambientais e humanas.

Nessas situações, o Direito tem o papel essencial de garantir àqueles diretamente afetados pelos desastres o direito de obter reparação pelos danos sofridos - presumindo que sejam reparáveis, o que sabemos que nem sempre é verdade, ao exemplo de casos em que há perda de vida -, bem como garantir à sociedade como um todo o direito ao meio ambiente sadio, obrigando os responsáveis pela degradação ambiental advinda do evento desastroso à indenização ou reparação do dano.

Isso porque a Constituição Federal de 1988 consagrou, enquanto direito fundamental, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme redação a seguir reproduzida do art. 225, *caput*, da Carta Magna:

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.⁴

A fim de garantir esse direito, o legislador constitucional atribuiu, no §3º do supracitado dispositivo, a responsabilização tríplice aos que praticarem condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, abarcando as esferas Administrativa, Civil e Penal.⁵

³ BRASIL. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, edição extra, Brasília, DF, p. 109, 29 dez. 2009.

⁴ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁵ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Na mesma linha, a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 - anterior à Constituição Federal vigente -, pela qual se estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), já previa, em seu art. 14, o seguinte:

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

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.⁶

Para que a responsabilidade por danos ao meio ambiente seja aplicada no caso concreto é necessário estabelecer o nexo de causalidade entre a conduta e o dano ambiental, mas, como Ulrich Beck explica em sua obra “Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade”, publicada pela primeira vez em 1986, isso tem se tornado cada vez mais difícil.

Beck previu, ainda na década de 80, estarmos em transição para o que chama de “sociedade de risco” - um modelo social posterior ao da sociedade industrial, “[n]a modernidade tardia, [em que] a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos”.⁷ O autor explica que tais riscos:

[...] desencadeiam danos sistematicamente definidos, por vezes *irreversíveis*, permanecem no mais das vezes *invisíveis*, baseiam-se em *interpretações causais*, apresentam-se portanto tão somente no *conhecimento* (científico ou anticientífico) que se tenha deles, podem ser alterados, diminuídos ou aumentados, dramatizados ou minimizados no âmbito do conhecimento e estão, assim, em certa medida, *abertos a processos sociais de definição*.⁸

⁶ BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 16.509, 2 set. 1981.

⁷ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 23.

⁸ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 27.

Em suma, os riscos se tornaram inerentes à atividade humana, sendo, ao mesmo tempo, de difícil determinação, a medida em que podem ser socialmente alterados de acordo com a forma que são reconhecidos.

Há, ainda, uma mentalidade generalizada de “*in dubio pro progresso*”, princípio pelo qual se defende a busca pelo progresso científico e tecnológico do homem mesmo diante dos riscos, que, por sua vez, são tratados como inexistentes até que, tragicamente, se concretizam.⁹

Nessa sociedade, os danos ambientais deixam de ter uma única causa específica, sendo, ao inverso, oriundos de uma cadeia de poluidores, o que gera uma grande incerteza quanto à responsabilidade pelos danos ambientais.

Beck expõe, na supracitada obra, o resultado dessa causalidade sistêmica de danos ao meio ambiente - a dificuldade em trazer à baila a responsabilização dos poluidores, *vide*:

Em outras palavras: a altamente diferenciada divisão do trabalho implica uma cumplicidade geral e esta, por sua vez, uma irresponsabilidade generalizada. Todos são causa e efeito, e portanto uma *não* causa. As causas esfrelam-se numa vicissitude generalizada de atores e condições, reações e contrarreações.¹⁰

Isso se torna visível especialmente em casos de omissão, já que o não fazer precisa ser vinculado ao dano ambiental para ensejar a responsabilização. Aliás, ainda piores são as omissões perpetradas pelo Estado em cenários de desastre natural.

Como expomos anteriormente, esses desastres têm se tornado cada vez piores e mais frequentes, o que enseja a necessidade de atuação estatal em prol da prevenção ou, no mínimo, mitigação dos danos causados pelos fenômenos naturais (exacerbados pela atuação humana).

Por isso, através da Lei n. 12.608/2012, foi criada a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), a qual estipula uma série de deveres específicos a cada espécie de ente federado (União, Estados, DF e Municípios) na atuação anterior, durante e após os desastres naturais.¹¹

⁹ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 31-43

¹⁰ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 39.

¹¹ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

Nada obstante, seja por questões orçamentárias, desacreditação da ciência ou, simplesmente, uma falta de priorização das pautas ambientais, o Estado ainda peca em seu dever de proteção da população e do meio ambiente diante de cenários críticos.

Foi justamente isso o que vimos no Rio Grande do Sul, quando o estado foi assolado por uma série de enchentes ente abril e maio de 2024. Aliás, quando confrontado por jornalistas no programa “Roda Viva” da rede TV Cultura, exibido em 20 de maio de 2024, Eduardo Leite - governador do estado do Rio Grande do Sul - proferiu a fala a seguir, ilustrando a não priorização das pautas ambientais nos governos:

[...] nós temos uma série de pautas, com as quais o governo tem que lidar. É... a do meio ambiente, sem dúvida nenhuma, uma importantíssima, sobre a qual o governo também atua - e vou te elencar as ações que nós temos empreendido nesse mandato nosso e no governo passado, de setembro pra cá e antes disso, mas é importante lembrar o contexto em que o governo do Rio Grande do Sul opera. O que se reclama de investimentos para a Defesa Civil, o que se reclama de reforçar estruturas - tá lá no documento do IPH, por exemplo, reforçar a estrutura pessoal e tudo mais - lembrem todos que o Rio Grande do Sul era, até três anos atrás, um estado que atrasava salários dos servidores. Estes heróis que nós vemos, da Defesa Civil - os bombeiros, os policiais, todos que entram em campo pra salvar as pessoas - há três anos tavam recebendo seus salários atrasado. O décimo-terceiro era pago no ano seguinte, parcelado. [...] o estado não tinha qualquer capacidade de investimento, ele não conseguia repor o efetivo que aposentava e, graças a todas as agendas, como eu chamei, que são as pautas, as ações que o governo empreendeu, hoje, a gente tem um efetivo de bombeiros maior do que o que tínhamos antes, porque conseguimos repor, que salvou vidas. A gente conseguiu comprar um helicóptero para o corpo de bombeiros - que não tinha até então helicópteros -, que salvou vidas agora, nesse momento, e que tá levando alimentos, transportando pacientes, que o estado não tinha. A gente conseguiu comprar novas embarcações. Compramos os jet-esquis, que disseram tanto que não tavam em campo e que estavam lá, sendo utilizados para resgatar pessoas, é... animais, entre outros, que foram a campo porque nós compramos e investimos. Então, as tantas pautas que esse governo teve que se debruçar deram uma condição melhor de resposta e, inclusive, para, entre outras ações, olhando com muita atenção a esse documento do IPH, tomar uma série de providências - entre elas, a de contratação de um novo serviço de radar meteorológico - tá aí no documento do IPH, tem que ter mais dados, melhores, com mais precisão para os alertas, e se identificou que tem um claro é... uma zona do estado em que o estado não tem dados mais precisos porque falta um radar com precisão para ter apuração dos dados meteorológicos daquela região. Nós contratamos esse serviço, o radar ainda não chegou [...] entre outros pontos que o IPH traz ali, está - que também determinei pra nossa equipe que perseguisse essa meta - é a de termos os modelos hidrodinâmicos do comportamento dos rios, só que a contratação não é simples, porque não é simplesmente algo que você vai na prateleira e contrata esse serviço [...] mas o governo está tomando providências nessa direção.¹²

O governador lista gastos com pessoal e até com veículos aquáticos, somente ao final listando uma medida, de fato, ligada ao meio ambiente. Sua fala evidencia, ainda, um dos principais problemas enfrentados pela política ambiental brasileira: em geral, não se pensa na

¹² TV CULTURA. **Roda Viva | Eduardo Leite | 20/05/2024**. YouTube, 20 maio 2024. 1h41min58s.

prevenção ou precaução e, mesmo nas poucas vezes em que isso é levado em conta, são exigidos dados exatos e concretos para tomar ação, como se o risco genérico de desastre não fosse suficiente para ensejar o Estado a elaborar medidas preventivas.

Isso não é viável, pois, como Beck afirma, “[m]esmo uma probabilidade de acidentes tão reduzida é alta demais quando *um* acidente significa extermínio”.¹³ Em que pese o autor tenha escrito sua obra pensando, principalmente, no desenvolvimento de tecnologias nucleares, sua percepção pode ser adaptada ao mundo dos desastres naturais, afinal, para os humanos, a fauna e a flora dos locais em que tais desastres ocorrem, há, de fato, um extermínio da vida, mesmo que seja em uma escala reduzida.

Até que ponto o argumento de desconhecimento dos exatos riscos e a sua extensão, aliado à justificativa de imprevisibilidade, por se tratar de desastres decorrentes de fenômenos naturais, pode justificar a ausência de atuação estatal para impedir ou mitigar os efeitos danosos dos desastres?

Para responder a essa pergunta, é necessário recorrer ao Direito positivo. Notadamente, por meio da Constituição Federal, art. 3º, §6º, transcrito a seguir, adotou-se o modelo de responsabilidade civil objetiva para danos causados pelo Estado. Veja:

§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.¹⁴

Não há, portanto, discussão quanto à objetividade da responsabilidade civil do Estado, uma vez que ela foi consagrada na Lei Maior do ordenamento jurídico brasileiro. Nada obstante, parte da doutrina brasileira do Direito Civil e do Direito Administrativo defende a aplicabilidade de causas excludentes de responsabilidade civil aos casos em que o Estado seja o causador do dano.

A parte da doutrina que defende o emprego das causas excludentes na responsabilização civil do Estado é aquela que se vincula ao que denominaram teoria do risco administrativo, ao passo que a outra parte dos doutrinadores, que sustentam a impossibilidade

¹³ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 35.

¹⁴ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

de uso das excludentes para afastar a responsabilidade civil do Estado, são adeptos à teoria do risco integral.

Surge, portanto, o seguinte questionamento: tendo em vista o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto valor consolidado pelo art. 225, *caput*, da Constituição de 1988¹⁵ e os deveres estatais dele decorrentes, qual é a interpretação da responsabilidade civil do Estado mais adequada a atingir a finalidade de proteção e defesa do meio ambiente em casos de omissão estatal nos deveres de precaução e prevenção de danos advindos de desastres naturais - a teoria do risco administrativo ou a teoria do risco integral?

Ora, mesmo no ramo do direito dos desastres pouco se fala na responsabilidade do Estado por omissão para além dos casos de ausência de fiscalização de empreendimentos poluidores. Tratando-se de omissão no dever de prevenção e mitigação de danos decorrentes de desastres naturais há um verdadeiro vácuo doutrinário e jurisprudencial, resultando em gravíssima insegurança jurídica para os afetados e falta de reparação dos danos ambientais. Daí a relevância desta pesquisa.

Quanto às escolhas metodológicas traçadas para responder ao questionamento acima elaborado, cumpre notar que foi feita uma opção pelo método dedutivo, o qual, segundo Eduardo Bittar, “[c]orresponde à extração discursiva do conhecimento a partir de premissas gerais aplicáveis a hipóteses concretas”.¹⁶

No trabalho, esse método foi desenvolvido da seguinte forma: parte-se da teoria tridimensional de Miguel Reale, pela qual se interpreta o Direito conforme valor, fato e norma; a teoria de Reale é, então, aplicada na interpretação das normas referentes à responsabilidade civil do Estado por omissão geradora de dano ambiental, tendo por parâmetro o valor do meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no texto constitucional, e, no contexto fático, a sociedade de risco de Ulrich Beck e as mudanças climáticas; a partir desses elementos de valor e fato, compreende-se que a interpretação normativa mais adequada à proteção do valor do meio ambiente ecologicamente equilibrado é a da teoria do risco integral.

¹⁵ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹⁶ BITTAR, Eduardo. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 18. ed. Saraiva Jur: Rio de Janeiro, 2024, p. 21.

A escolha de Miguel Reale enquanto marco teórico deste trabalho se dá por sua filiação à linha filosófico-jurídica do culturalismo. Nessa vertente, há um enfoque no elemento axiológico do Direito, o qual se compreende necessário para compreensão e interpretação das normas de qualquer ordenamento jurídico.

Reale desenvolveu no Brasil, de forma pioneira, a teoria tridimensional do Direito, arrazoando que o Direito deve ser compreendido em observância aos seus três elementos constituintes: o fato, o valor e a norma.

Assim, sendo a norma uma expressão dos valores presentes em uma sociedade, identificou-se que, por meio da proteção dada ao meio ambiente no texto constitucional e na legislação infraconstitucional, formou-se um novo paradigma de valorização do meio ambiente, mais especificamente, na forma de direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual tem previsão no art. 225, *caput*, da Constituição de 1988.¹⁷

Essa nova forma de valor encontra justificativa no que se aduz ser o contexto fático atual - a sociedade de risco de Ulrich Beck e as mudanças climáticas, que geram um agravamento dos fenômenos naturais e danos causados ao meio ambiente e dificultam a apreensão do risco ambiental.

Defende-se, portanto, neste trabalho, uma interpretação sistêmica das normas aplicáveis à responsabilidade civil do Estado, tendo em mente o valor constitucionalmente consagrado do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que se entende somente ser possível mediante o emprego da teoria do risco integral, flexibilizando-se o elemento de nexos causal em prol da amplificação da proteção do bem ambiental.

Quanto às técnicas utilizadas neste estudo, estas consistiram, majoritariamente, em revisões bibliográficas, as quais se traduzem nos objetivos pormenorizados deste trabalho: (i) a primeira revisão foi feita com o objetivo de apresentar ao leitor as ideias de Reale quanto à formação da norma de Direito positivo e a sua interpretação segundo a teoria tridimensional do Direito, empregando-as para formular uma visão do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto um valor socialmente constituído e positivado na legislação brasileira; (ii) a segunda revisão, por sua vez, se voltou à reconstituição do estado

¹⁷ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

da arte da doutrina referente à responsabilidade civil do Estado pelos danos por ele causados, sendo coletados, para tanto, trabalhos referentes à responsabilidade civil do Estado - notadamente no que diz respeito às teorias do risco administrativo e risco integral - e à responsabilidade civil por dano ambiental, a fim de compreender como se constituem tais teorias e observar sua adequação ao parâmetro axiológico do meio ambiente ecologicamente equilibrado; (iii) a terceira revisão foi elaborada para o estudo dos fundamentos do Direito dos Desastres e suas implicações na responsabilidade civil do Estado por dano ambiental, remontando-se, a partir de Ulrich Beck, o novo contexto fático global, e, a partir dos princípios da precaução e prevenção, explicando o ideal preventivo que motiva esse ramo do Direito; e, (iv) por fim, a quarta revisão diz respeito ao fenômeno ou iniciativa legislativa de constitucionalização do Direito Ambiental e formação do Estado de Direito Ambiental, pelos quais é possível inserir o valor do meio ambiente ecologicamente equilibrado no centro da atuação estatal, com a necessária vinculação da Administração Pública a tal fator axiológico do Direito brasileiro.

Assim, os objetivos desta pesquisa se traduziram em formular um método interpretativo das normas de Direito Ambiental brasileiras, optando-se pela adoção da teoria tridimensional do Direito de Miguel Reale; compreender as teorias mencionadas e as divergências doutrinárias que as justificam; reconstituir o contexto fático e axiológico no qual se deve realizar a interpretação das normas referentes à responsabilidade civil do Estado por dano ambiental e identificar a teoria mais adequada, nesse cenário, à proteção do meio ambiente.

Foram utilizadas as fontes de pesquisa imediatas jurídico-formais - legislação, princípios, jurisprudência e doutrina nacional e estrangeira que dialoga com o cenário jurídico brasileiro - conforme classificação das fontes elaborada por Bittar.¹⁸ Por isso, podemos caracterizar este estudo como uma pesquisa dogmática, já que, segundo o autor, trabalhos dessa linha priorizam:

[...] a metodologia que se abeira do texto legislativo, lastreada em métodos específicos de interpretação [...] para a devida adequação e solução de problemas práticos jurídicos, unida à necessidade de discussão exegética de inúmeras contribuições doutrinárias construídas em torno do tema de pesquisa.

¹⁸ BITTAR, Eduardo. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 18. ed. Saraiva Jur: Rio de Janeiro, 2024, p. 234.

O procedimento para escolha das fontes bibliográficas que compõem este trabalho se deu da seguinte maneira: foram realizadas buscas por trabalhos relativos aos temas “responsabilidade civil”, “responsabilidade por dano ambiental”, “Direito dos Desastres”, “responsabilidade civil do Estado por dano ambiental”, “Estado de Direito Ecológico” e “constitucionalização do Direito Ambiental” nas ferramentas Google Acadêmico e SciELO Brasil.

Fez-se, então, uma seleção dos artigos com maiores números de citações. Esse critério foi utilizado com a finalidade de identificar os trabalhos com maior influência acadêmica.

Seguinte, procedeu-se a uma análise da bibliografia desses artigos, a fim de identificar os autores que constituem as bases dos saberes nas temáticas acima especificadas. A partir desses autores, foram, então, desenvolvidas as revisões bibliográficas constantes neste trabalho.

Ainda, nos casos de alta divergência doutrinária foram utilizados julgados dos Tribunais Superiores - especificamente Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal - a fim de ilustrar ao leitor a aplicação prática do objeto deste estudo. Esse recurso foi empregado na discussão sobre a modalidade de responsabilização estatal (subjéctiva ou objectiva) por atos omissivos, no debate sobre as teorias do risco administrativo e risco integral para responsabilização civil do Estado e na exploração sobre a responsabilidade objectiva por dano ambiental.

Para isso, foram feitas as seguintes pesquisas de jurisprudência nos websites dos Tribunais mencionados: a primeira com as palavras “responsabilidade civil” e “dano ambiental” e a segunda com os termos “responsabilidade civil do Estado” e “conduta omissiva”.

Na seleção dos julgados, deu-se preferência aos que tiveram como resultado o desenvolvimento de tese de repercussão geral, pelo fato de que tais teses implicam na obrigatoriedade de aplicação do precedente por todo o Judiciário, conforme se depreende dos artigos 1.039, *caput*, e 1.040, incisos I a IV, do Código de Processo Civil.¹⁹ Em segundo lugar,

¹⁹ BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015.

foi feita uma opção por julgados mais recentes, a fim de representar o estado atual do entendimento das Cortes.

Vale notar que essa exploração jurisprudencial é acessória, de forma que se pretende, posteriormente, dando continuidade a esta pesquisa, tratar com aprofundamento a aplicação das teorias do risco administrativo e integral, em julgados do STF e STJ, nos casos de desastres. Preteriu-se tal análise, neste momento, em razão das limitações temporais e de organização da monografia de pós-graduação, entendendo ser mais relevante, neste trabalho, assentar a base da defesa da teoria do risco integral por uma exploração bibliográfica e argumentação mais minuciosa.

O presente trabalho foi, então, estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo, apresenta-se a teoria tridimensional de Miguel Reale, a qual serve de embasamento teórico para a interpretação normativa desenvolvida ao longo do trabalho; no segundo capítulo, exploram-se os modelos de responsabilidade civil do Estado vigentes no Brasil, dando especial atenção às divergências dogmáticas sobre a responsabilização por atos omissivos da Administração Pública e a aplicabilidade, ou não, das causas excludentes de responsabilidade civil aos casos em que o Estado é responsável pelo dano, oportunidade na qual são explicadas as teorias de risco administrativo e integral - modalidades interpretativas da responsabilidade objetiva do Estado - e estudada a adequação de tais teorias à proteção do valor e direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; no terceiro capítulo, discorre-se sobre a contextualização fática que orienta a interpretação normativa aqui desenvolvida, introduzindo o conceito de sociedade de risco, do autor Ulrich Beck, bem como as conceituações da prevenção e precaução - princípios basilares do Direito Ambiental e Direito dos Desastres -, os relacionando à Lei n. 12.608/2012, principal norma a tratar dos desastres no ordenamento jurídico brasileiro; por fim, no quarto capítulo, explora-se o fenômeno de constitucionalização do Direito Ambiental, seus impactos na interpretação normativa, bem como a formação do que a doutrina vem chamando de Estado de Direito Ambiental - novo paradigma fático e axiológico do Direito brasileiro.

1 PENSANDO O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO À LUZ DA TEORIA TRIDIMENSIONAL DE MIGUEL REALE

O presente trabalho toma como fundamento filosófico a linha do culturalismo jurídico, mais especificamente, a teoria tridimensional do Direito elaborada por Miguel Reale.

Essa escolha metodológica e argumentativa se justifica pela relação íntima do objeto (e objetivo) deste estudo com as noções culturalistas pelas quais se deve entender e estudar a ciência do Direito.

Conforme já foi explicado na introdução desta pesquisa, o cerne do trabalho aqui realizado está na interpretação das normas de responsabilidade civil do Estado e de responsabilidade por dano ambiental à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, da forma que foi positivado no art. 225, *caput*, da Constituição de 1988.²⁰

A interpretação normativa aqui pretendida é informada pela opção filosófica através da qual se escolhe enxergar o Direito. Portanto, a filiação à teoria tridimensional do Direito de Miguel Reale leva a uma análise da temática sob uma lente cultural-histórica, que compreende o direito, para além de uma matéria *stand-alone*, como algo que está inevitavelmente inserido na experiência humana e dela tem sua gênese.

A fim de facilitar a compreensão do leitor sobre a filosofia do culturalismo jurídico, reduz-se a definição de Maria Helena Diniz dessa linha de pensamento da filosofia jurídica:

O culturalismo jurídico enfatiza os valores do direito, sendo que alguns desses valores assumem maior importância sobre o influxo de conteúdos ideológicos em diferentes épocas, conforme a problemática social de cada tempo e lugar.²¹

Outro bom exemplo é o de Germana Parente Neiva Belchior, que, ao estudar a hermenêutica jurídica das normas do Direito Ambiental, faz uma exposição que traduz de forma certa a ideia culturalista:

O Direito é, sem dúvida, um objeto cultural, pois se constitui na alteração da natureza humana para dar-lhe um sentido de convivência pacífica entre os homens. É

²⁰ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

²¹ DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 29. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2025, p. 107.

uma alteração que o homem traça à sua própria conduta, limitando, em níveis externos, a liberdade inerente à natureza humana. [...]²²

Ainda, falando especificamente sobre as normas, não mais sobre o Direito em sua concepção holística, a autora explica que:

Diz-se que a norma é objeto cultural formal, na medida em que é forma cultural de expressão. Além de ser formalmente cultural, a norma também exprime um conteúdo cultural que se efetiva por meio da linguagem.²³

Isso implica na existência do Direito enquanto fato ou fenômeno social, indo ao encontro do que escreve Reale no trecho a seguir:

O Direito é, por conseguinte, um *fato* ou *fenômeno social*; não existe senão na sociedade e não pode ser concebido fora dela. Uma das características da realidade jurídica é, como se vê, a sua *socialidade*, a sua qualidade de ser social.²⁴

Como é típico dos estudos da linha culturalista, dá-se especial atenção à questão de valor, partindo do pressuposto de que, conforme leciona Reale, “[o] certo é que toda norma enuncia algo que deve ser, em virtude de ter sido reconhecido um valor como razão determinante de um comportamento obrigatório”.²⁵

Simplificando a ideia acima exposta, o Direito, enquanto norma, somente existe porque o ser humano reconhece, em determinada coisa, uma valia, transformando-a no que conhecemos como valor - a base axiológica pela qual são realizados julgamentos ético-morais.

A título de exemplo, o Brasil tem declarado no art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”²⁶. Dessa redação constitucional podemos deduzir que a democracia é considerada um valor na sociedade brasileira, ao ponto de obter proteção jurídica no nível da Constituição.

Cada um dos elementos da teoria de Reale será detalhadamente explorado na seção seguinte, mas, por enquanto, basta ao leitor ter a noção introdutória de que o valor (i) motiva a formulação de normas, servindo como embasamento para criação do dever ser; (ii) é

²² BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 160.

²³ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 160-161.

²⁴ REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 2.

²⁵ REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 2.

²⁶ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

manifesto implícita ou explicitamente por meio do conteúdo normativo; e (iii) é formulado pela experiência humana e, por isso, é mutável.

Na seção seguinte, serão explorados alguns conceitos básicos da teoria tridimensional do Direito, analisados cada um dos elementos concebidos por Reale - fato, valor e norma - relacionando-os ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Depois, será realizado um apanhado dos ensinamentos do autor quanto aos momentos de gênese e interpretação das normas jurídicas, a fim de apresentar uma forma sistematizada pela qual se dará a interpretação das normas referentes à responsabilidade civil do Estado e à responsabilidade por dano ambiental, à luz do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que concebido como valor.

1.1 Os conceitos de fato, valor e norma e seus papéis na formação das normas de Direito positivo

Miguel Reale é um dos autores do ramo da filosofia jurídica responsáveis por disseminar o pensamento da tridimensionalidade do Direito, havendo o teórico ganhado maior repercussão no Direito brasileiro.

A concepção tridimensional do Direito, segundo o autor, consiste na ideia de que ele “[...] é síntese ou integração de ser e de dever ser, é fato e é norma, pois é o fato integrado na norma exigida pelo valor a realizar”.²⁷ Daí a tridimensionalidade: o Direito, enquanto norma jurídica, se faz por meio de fatos e valores, os quais são inter-relacionados.

Conforme exposto pelo próprio autor, a sua teoria não é a única a defender uma visão tridimensional do Direito. Essa interpretação se divide, primeiramente, em tridimensionalismo abstrato - abarcando as teorias que, de acordo com Reale, não se desvincularam completamente da ideia monista do Direito, apenas reconhecendo a interferência dos elementos de norma, fato e valor, mas mantendo uma setorização²⁸ - e específico - pelo qual o autor compreende sua própria teoria e as demais que reconhecem, propriamente, que é “[...] logicamente inadmissível qualquer pesquisa sobre o Direito que não implique a consideração concomitante daqueles três fatores”.²⁹

²⁷ REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo, Saraiva, 2000, p. 8.

²⁸ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 492-493.

²⁹ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 493.

Ademais, Reale afirma que, junto ao penalista alemão Wilhelm Sauer - cuja compreensão em muito difere da de Reale -, foi precursor dos estudos do tridimensionalismo específico.³⁰

Dentre as principais diferenças nos escritos dos dois autores, salta aos olhos a narração de Reale quanto ao fato de Sauer enxergar o tridimensionalismo em um sentido universal, enquanto aquele teórico o limita ao plano da cultura³¹, bem como a questão da teoria de Sauer se dar em um contexto mais estático, enquanto Reale propõe uma tridimensionalidade dinâmica.³²

Visto que explicar o porquê de Reale definir sua teoria como um tridimensionalismo dinâmico exige uma compreensão dos conceitos de fato, valor e norma e como os três se relacionam entre si, convida-se o leitor a proceder às subseções, onde serão delimitados, especificamente, cada um desses elementos, suas correlações e os impactos da interpretação desses sobre a visão aqui desenvolvida do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

1.1.1 Fato

O fato é, para Reale, a forma pela qual o ser humano primeiro compreendeu e experienciou o Direito, escrevendo o autor que:

Parece-nos lícito conjecturar que **o homem viveu inicialmente o Direito como experiência e o realizou - como fato social**, de envolta com os liames míticos e religiosos dos primeiros tempos, tal como a Sociologia e a Antropologia nos ensinam, pois o fato jurídico, como fato histórico ainda indefinido ou indistinto, foi concomitante ao viver do homem em sociedade.³³ (grifo nosso)

Esse elemento representa, portanto, os acontecimentos ocorridos numa sociedade, num determinado momento histórico. Assim, o fato influencia o que é considerado valioso, afinal, a história não é senão um agrupamento de fatos e, como escreve Reale, “[...] não há valor ou dever ser indiferentes ao plano da existência, visto como todo valor em si é condicionante da experiência histórica e na história se revela”.³⁴

³⁰ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 517.

³¹ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 517.

³² REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 520.

³³ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 481.

³⁴ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 525.

Mais adiante, o leitor verá que o valor não é algo estático, mas sim um elemento mutável que depende, dentre outros fatores, do momento histórico em que a sociedade que o produziu se encontra. Em outras palavras, a história, os fatos contemporâneos, conduzem a interpretação que se dá ao valor.

Impende destacar que, para Reale, não se pode analisar um único fato como algo ensejador do Direito ou dos valores, mas todo o conjunto fático que abrange a história daquela sociedade, *vide*:

Quando dizemos, pois, que no Direito existe um elemento de fato, **não nos referimos a determinado fato empírico, mas ao complexo de todas as circunstâncias já positivadas na experiência jurídica**, como um sistema vigente de forças, de natureza psicológica, histórica, econômica, geográfica etc.³⁵

Ou seja, a experiência acumulada daquela sociedade - os fatos - é que indicam os valores e suas interpretações, os quais podem e, de fato, mudam, com o passar do tempo e o acúmulo de mais experiências.

A fim de ilustrar essa mudança, invoque-se a história da França: se em algum momento os franceses burgueses e as camadas populares haviam enxergado na monarquia uma instituição que lhes garantia estabilidade e era digna de confiança, isso certamente já não era mais verdade quando, na Revolução Francesa, Luís XVI e Maria Antonieta foram executados.

Assim, em que pese o fato seja um elemento por si só, ele é diretamente vinculado aos valores que estão presentes na sociedade - é um fato criador e modificador dos valores, mas também é através destes que os fatos são interpretados tanto nas relações sociais do dia a dia quanto no mundo jurídico.

A interpretação dada aos fatos pelo viés do arcabouço axiológico de uma sociedade, por sua vez, é o que enseja o ser humano a criar as normas. É sua reação ao fato - seja positiva ou negativa, que enseja a tomada de ação para criar regras de comportamento. Nessa senda, Reale escreve que: “[a] norma jurídica não resulta, pois, do fato bruto, do fato social em si, mas sim do homem que se põe diante deste fato e o julga, firmando uma norma de adesão ou de repulsa, segundo os princípios do justo e do injusto”.³⁶

³⁵ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 532.

³⁶ REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 100.

1.1.2 Valor

Reale constrói a sua conceituação de valor sob a lente da teoria histórico-cultural, definindo-o como algo que:

[...] não é projeção da consciência individual, empírica e isolada, mas do espírito mesmo, em sua universalidade, enquanto se realiza e se projeta para fora, como consciência histórica, no processo dialógico da história que traduz a interação das consciências individuais, em um todo de superações sucessivas.³⁷

De forma mais resumida, pode-se dizer que o valor é algo expresso na coletividade, na convivência em sociedade, representando, de certa forma, uma norma (não formal) de comportamento, já que, nas palavras de Reale, “os valores, em última análise, obrigam, porque representam o homem mesmo, como autoconsciência espiritual”.³⁸

Os valores, assim, embora façam parte da consciência humana individual, são sentidos e experienciados em uma sociedade, inserida em uma cultura e momento histórico específicos. Não são, portanto, meros ideais, mas também não existem sozinhos. Como diz o autor:

[...] os valores não possuem uma existência em si, ontológica, mas se manifestam nas coisas valiosas. Trata-se de algo que se revela na experiência humana, através da História. Os valores não são uma realidade ideal que o homem contempla como se fosse um modelo definitivo, ou que só possa realizar de maneira indireta, como quem faz uma cópia. Os valores são, ao contrário, algo que o homem realiza em sua própria experiência e que vai assumindo expressões diversas e exemplares, através do tempo.³⁹

Tem grande impacto na teoria de Reale, a ideia do valor de bem, pois, como o mesmo explica, trata-se de: “[...] força ordenadora da Ética e momento culminante da vida espiritual, pois é só tendendo a realizar o que lhe parece ser o seu bem, em harmonia com os demais, que o homem revela aos outros e a si próprio”.⁴⁰

O homem, então, para atingir o que compreende como bem - não bem individual, mas o que é tido por valor de bem na sociedade em que está inserido - utiliza o instrumento do Direito. Ele é, ao mesmo tempo, formado pelo valor e o tem enquanto sua finalidade.

³⁷ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 201.

³⁸ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 203.

³⁹ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 204.

⁴⁰ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 266.

Tratando do Direito em geral, Reale diz que o valor por trás dessa matéria e experiência humana é o da justiça, que, por sua vez, se configura com base em e para o valor de bem, *vide*:

O valor próprio do Direito é, pois, a *Justiça* - não entendida como simples relação extrínseca ou formal, aritmética ou geométrica, dos atos humanos, mas sim como a unidade concreta desses atos, de modo a constituírem um *bem intersubjetivo*, ou melhor, o *bem comum*.⁴¹

O Direito, portanto - concebido neste momento enquanto normas formais que constituem nosso ordenamento jurídico -, é meio pelo qual o ser humano optou para proteger e atingir os valores construídos pela sua sociedade, naquele momento histórico (o qual culmina de outros momentos históricos antecedentes), em determinado contexto cultural.

No que tange às normas jurídicas, o valor se identifica, ao mesmo tempo, enquanto fator formador e finalidade dessas normas. Nas palavras de Reale:

Quando com efeito consideramos algo como sendo um *fim*, com esta palavra estamos indicando e precisando *algo de valioso* a ser atingido e cuidamos de proporcionar *meios* idôneos à consecução do resultado posto racionalmente como *objetivo da ação*.⁴²

Isso quer dizer que as normas são criadas para atingir um valor, que, portanto, se transforma em finalidade. É o valor que determina o que consideramos bom ou ruim, que, no Direito concreto (aplicado) é lido como legal ou ilegal, jurídico ou antijurídico, conforme foi teorizado por Reale no seguinte excerto:

[...] o valor, sobre ser elemento constitutivo da experiência ética, é a razão *deontológica* da ação, fornecendo critério aferidor de sua legitimidade. O valor realiza-se, desse modo, como uma sucessão de elementos normativos, cada um dos quais traduz as *valorações* humanas concretizadas através do tempo, sem que nem mesmo a totalidade de tais momentos normativos logre exaurir a potencialidade inerente ao mundo dos valores.⁴³

Assim, por meio das normas (aqui no sentido formal) incentivamos comportamentos que atendem a determinados valores - ações que estão inseridas no dever ser -, e punimos aqueles que ferem a esses mesmos valores - ações que estão aquém do dever ser.

Estabelecendo um diálogo entre a teoria de Reale e o Direito Constitucional, podemos dizer que os principais valores de nossa sociedade foram expressos na Carta Magna.

⁴¹ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 267.

⁴² REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 523.

⁴³ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 521.

Isso porque, conforme explica Luís Roberto Barroso, estamos vivendo o neoconstitucionalismo, movimento no qual “os valores morais compartilhados por toda a comunidade, em dado momento e lugar, materializam-se em princípios, que passam a estar abrigados na Constituição [...]”.⁴⁴

Barroso explica que essa inclusão de princípios e valores na Constituição se expandiu para matérias que eram tipicamente tratadas em legislação infraconstitucional, ao exemplo do Direito Penal e Administrativo, através do fenômeno da constitucionalização do Direito.⁴⁵

Mais especificamente, no Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, o autor diz haver ocorrido uma “inclusão de todos os principais ramos do direito infraconstitucional”, resultando numa alteração no sistema de interpretação normativa, explicando que “à medida que princípios e regras específicas de uma disciplina ascendem à Constituição, sua interação com as demais normas daquele sistema muda de qualidade e passa a ter um caráter subordinante”.⁴⁶

Ora, com a inclusão do art. 225 no texto constitucional, o legislador constituinte produziu um princípio-valor de Direito Ambiental imbuído de características típicas da norma constitucional, sendo duas das mais relevantes para este estudo a vinculação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como a já mencionada subordinação sobre as demais normas.

No que diz respeito aos efeitos da constitucionalização do Direito sobre o Estado, Barroso especifica os impactos sobre a atuação de cada um dos Poderes. Quanto à Administração Pública (o Poder Executivo), alvo deste trabalho, o autor diz que:

[...] além de igualmente (i) limitar-lhe a discricionariedade e (ii) impor-lhe deveres de atuação, ainda (iii) fornece fundamento de validade para a prática de atos de aplicação direta e imediata da Constituição, independentemente da interposição do legislador ordinário.⁴⁷

⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 160.

⁴⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 236.

⁴⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 236.

⁴⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 231.

Assim, pode ser construído o argumento de que a própria noção de “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, contida no art. 225, *caput*, da Constituição de 1988⁴⁸, é, por si só, um valor constitucional que vincula a atuação do Poder Executivo, bem como dita a interpretação das normas infraconstitucionais e mesmo das demais normas constitucionais.

Já que se abordou, acima, a questão de interpretação constitucional, é oportuno trazermos para este trabalho a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que escreve o seguinte:

[...] como a Constituição, por um lado, registra os valores mais caros à comunidade, que os manifesta pelo poder constituinte, por outro, é a “lei das leis”, a lei suprema; sua interpretação não pode olvidar esses dois aspectos. Deles de pronto decorre que, **na exegese de qualquer de suas disposições, se deve levar em conta os valores que inspiram a Constituição e os objetivos a que esta se propõe. Servem, pois, de ponto de referência para a aplicação do método teleológico de interpretação.**⁴⁹ (grifo nosso)

Assim como Ferreira Filho, Barroso fala na interpretação constitucional, tendo especial relevância o que escreve ao tratar do já explorado fenômeno de constitucionalização do Direito, *vide*:

A ideia de constitucionalização do Direito aqui explorada está associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico. Os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional. Como intuitivo, a constitucionalização repercute sobre a atuação dos três Poderes, inclusive e notadamente nas suas relações com os particulares. Porém, mais original ainda: repercute, também, nas relações entre particulares.⁵⁰

Trata-se de algo que advém da supremacia da Constituição enquanto topo da pirâmide da hierarquia das normas em determinado ordenamento jurídico - uma teoria trabalhada de forma pioneira por Hans Kelsen.

Na obra “Teoria Pura do Direito”, o autor explora a ordem jurídica, indicando que sua estrutura tem como base o que denomina “norma fundamental”, estruturando seu pensamento da seguinte forma:

⁴⁸ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁴⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 333.

⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 231.

A teoria pura do direito trabalha com essa norma fundamental como um fundamento hipotético. Sob o pressuposto de que ela vale, vale também a ordem jurídica que nela se apoia. **Ela confere ao ato do primeiro legislador e, assim, a todos os outros atos da ordem jurídica que nele se apoiam, o sentido de dever ser, aquele sentido específico através do qual, na proposição jurídica, a condição jurídica é conectada à consequência jurídica.** E a proposição jurídica é a forma típica através da qual todo material jurídico-positivo deve ser representado. **Na norma fundamental enraízam-se, em última instância, todos os pressupostos fáticos constitutivos da ordem jurídica. Somente mediante o pressuposto da norma fundamental pode o material empírico que se apresenta à interpretação jurídica ser interpretado como direito, ou seja, como um sistema de normas.**⁵¹ (grifo nosso)

Se a relação da norma fundamental de Kelsen à Constituição ainda não está clara ao leitor, recomenda-se que analise o seguinte trecho da mesma obra já citada acima:

A estrutura escalonada da ordem jurídica [...] pode ser representada esquematicamente da seguinte maneira: sob o pressuposto da norma fundamental [...] **o nível mais elevado em termos de direito positivo é representado pela constituição (constituição compreendida no sentido material), cuja função essencial consiste em regular os órgãos e o processo de criação geral do direito, ou seja, o processo legislativo. A constituição pode, porém, determinar também o conteúdo de futuras leis.** As constituições positivas não raramente fazem isso através da prescrição ou exclusão de determinados conteúdos.⁵² (grifo nosso)

Cumpra notar, para fins de transparência ética, que, embora Kelsen tenha sido um preponente da filosofia jurídica do positivismo, o emprego da teoria da hierarquia das normas não causa qualquer choque com a filiação, neste trabalho, à linha culturalista, pois, como já mencionado, a teoria tridimensional de Reale conta com os elementos: norma, fato e valor.

Falar, portanto, em norma e estrutura do ordenamento jurídico não está em desacordo com nossa opção filosófica-jurídica. Reale não nega fatores formais do Direito e da norma jurídica, apenas diz que devem ser integrados ao contexto fático e cultural em que a norma está inserida. A esse propósito, leia-se o seguinte trecho da obra “Teoria do Direito e do Estado”:

O direito é fenômeno social e é norma. Impossível é pretender separar um do outro. Não há relação social alguma que não apresente elementos de juridicidade, segundo o velho brocado, *ubi societas ibi jus*, mas, por outro lado, não é menos verdade que não existem relações jurídicas sem *abstractum* social e, então, se disse: *ubi jus, ibi societas*.⁵³

⁵¹ Kelsen, Hans. **Teoria pura do direito**: introdução à problemática jurídico-científica. Tradução e estudo introdutório de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021, p. 62.

⁵² Kelsen, Hans. **Teoria pura do direito**: introdução à problemática jurídico-científica. Tradução e estudo introdutório de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021, p. 69.

⁵³ Reale, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 7.

Aliás, vale ressaltar que Reale escreveu sobre as obras de Kelsen, oportunidade na qual defendeu que o teórico sequer seria um neopositivista, *vide* a seguinte passagem:

Há duas Escolas de Viena: — uma, a dos neopositivistas, no campo da Filosofia científica; e outra, a de Kelsen, nos domínios do Direito. Já temos visto, muitas vezes, confusões sobre este ponto, embora se deva reconhecer que, em certas consequências, as duas correntes apresentam, maxime nos últimos anos, crescentes pontos de contato, assemelhando-se por sua tendência antimetafísica e pelo empirismo radical.⁵⁴ (grifo nosso)

Notável, ainda, que Reale reconhece, nas obras de Kelsen, um aceite implícito (embora relutante) da influência de fatos e valores no Direito, concluindo que:

[...] **por mais que Kelsen pretenda ser normativista, nos domínios da Ciência do Direito como tal, ele jamais se liberta de enfoques fáticos e axiológicos.** O mesmo ocorre quando trata dos problemas da justiça ou do Direito como fato social. Podemos, pois, dizer que **o aspecto normativista prevalece na Teoria Pura**, por ser seu propósito dominante focalizar o momento normativo.⁵⁵ (grifo nosso)

Retomando a discussão do valor, mesmo que se resista à ideia de considerar o meio ambiente ecologicamente equilibrado um valor expresso na Constituição de 1988, isso não afasta sua essencialidade ao que Barroso considera um valor fundamental - o princípio da dignidade da pessoa humana.⁵⁶

Convém salientar, aqui, que o entendimento de Barroso acima mencionado se assemelha ao que Reale escreve sobre os valores, particularmente quando este autor articula que “[o] homem é o valor fundamental, algo que vale por si mesmo, identificando-se seu ser com a sua valia” e que “[...] o valor da pessoa humana [...] é o valor-fonte da ideia do justo”.⁵⁷

58

Na Constituição de 1988, é notável que o constituinte criou, por meio do art. 225, *caput*, uma relação direta e expressa entre o meio ambiente e a dignidade da pessoa humana, ao retratá-lo como “essencial à sadia qualidade de vida”.⁵⁹

Tal afirmação pode ser feita porque, conforme leciona Barroso, uma das dimensões do princípio da dignidade da pessoa humana é a da autonomia, a qual tem como

⁵⁴ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 443.

⁵⁵ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 462.

⁵⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 161.

⁵⁷ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 206.

⁵⁸ REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 9.

⁵⁹ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

um de seus desdobramentos a ideia do mínimo existencial, conceito correspondente ao “núcleo essencial dos *direitos fundamentais sociais*”.⁶⁰

Em que pese o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja considerado um direito de solidariedade (terceira geração), e não um direito social (segunda geração)⁶¹, Barroso justifica o mínimo existencial pelo fato de que “[p]ara poder ser livre, igual e capaz de exercer plenamente a sua cidadania, todo indivíduo precisa ter satisfeitas as necessidades indispensáveis à sua existência física e psíquica”.⁶²

Se considerado que o ser humano tanto faz parte do meio ambiente quanto precisa dele para sobreviver e se desenvolver, é fácil identificar sua essencialidade para com a vida humana. Por isso, por se tratar de um direito indispensável à existência física e psíquica do ser humano, o meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser inserido no conceito do mínimo existencial.

Dessa forma, o meio ambiente ecologicamente equilibrado seria um valor constitucional derivado do princípio (e valor) da dignidade da pessoa humana, o qual goza de proteção especial mesmo dentro da Constituição de 1988, por se tratar de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme art. 1º, inciso III da Carta Magna.⁶³

Essa ideia é apoiada por Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, havendo declarado os professores, mais de uma vez, que há uma dimensão ecológica do princípio da dignidade da pessoa humana, a qual “[...] contempla a qualidade de vida como um todo, inclusive do ambiente em que a vida humana (mas também a não-humana) se desenvolve”.⁶⁴

A dupla ressalta, ainda, que tal dimensão traz à tona uma ampliação da ideia da dignidade da pessoa humana, não tratando apenas de garantir condições de meio ambiente capazes de manter nossa existência (e das demais espécies), mas intendendo um “[...]padrão

⁶⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 163.

⁶¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 80-82.

⁶² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 163.

⁶³ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁶⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Algumas Notas Sobre a Dimensão Ecológica da Dignidade da Pessoa Humana e Sobre a Dignidade da Vida em Geral. **Direito Público**. Porto Alegre, ano 5, n.19, p. 07-26, jan./fev. 2008, p. 10-11.

de qualidade e segurança ambiental mais amplo (e não apenas no sentido da garantia da existência ou sobrevivência biológica) [...] para além mesmo da garantia de um nível de vida com qualidade ambiental”.⁶⁵

Assim, o conceito de mínimo existencial vem se transformando nos últimos tempos para abarcar não apenas o necessário para a vida, incorporando o que Sarlet e Fensterseifer descrevem como bem-estar ambiental - “[...] uma vida saudável com qualidade ambiental [...]”.⁶⁶

Com essa concepção de meio ambiente ligada diretamente ao princípio da dignidade da pessoa humana, vem uma série de implicações, inclusive na forma de interpretação normativa. Esses impactos serão explorados oportunamente no capítulo 4 desta monografia. Por agora, dá-se seguimento ao estudo do próximo elemento do Direito segundo Reale - a norma.

1.1.3 Norma

O conceito de norma, para Reale, é expansivo. O autor escreve sobre o fenômeno de positivação das normas, explicando que, mesmo antes de serem adicionadas ao Direito positivado, elas já existem enquanto regras de comportamento num ou mais grupos, contudo, há uma tendência de que sejam incorporadas ao ordenamento jurídico, *vide*:

Com efeito, todas as representações jurídicas dotadas de força real e que podem até ser respeitadas e cumpridas pelo consenso espontâneo das comunidades, *tendem a se integrar na unidade do sistema de Direito Positivo estatal*, o que equivale dizer que *tendem a estatalizar-se*, porquanto [...] *a estatalidade ou objetividade jurídica plena do Direito não é senão o grau maior de positividade jurídica relativamente a outros ordenamentos de Direito Positivo*.⁶⁷

É por meio da norma - mais ainda pela norma do Direito positivo - que a sociedade se propõe a ditar as regras de comportamento, com base nos valores que desenvolveu e na sua formação histórico-cultural. Essa ideia é bem expressa pelo autor na seguinte passagem:

⁶⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Algumas Notas Sobre a Dimensão Ecológica da Dignidade da Pessoa Humana e Sobre a Dignidade da Vida em Geral. **Direito Público**, Porto Alegre, ano 5, n.19, p. 07-26, jan./fev. 2008, p. 11.

⁶⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito à Saúde e Proteção do Ambiente na Perspectiva de uma Tutela Jurídico-Constitucional Integrada dos Direitos Fundamentais Socioambientais (DESCA). **Boletim do Instituto de Saúde - BIS**. São Paulo, v. 12, n. 3, p. 248–253, 2010, p. 250.

⁶⁷ REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 102.

[...] **o Direito**, como realidade tridimensional que é, apresenta um *substractum* sociológico, no qual se concretizam os valores de uma cultura, e ao mesmo tempo **é norma que surge da necessidade da segurança na atualização desses valores, segundo modelos obrigatórios de conduta**.⁶⁸ (grifo nosso)

Essa obrigatoriedade comportamental se verifica mais fortemente quando a norma se torna parte do Direito positivado, pois o Estado - responsável pela positivação das normas - é dotado de força, a qual se manifesta, dentre diversas formas, por meio da compulsoriedade das normas do ordenamento jurídico. Nesses termos, Reale escreve:

O chamado Estado Moderno representa o mais alto grau de desenvolvimento desse duplo processo [integração social progressiva ou dilatação dos círculos sociais e afirmação progressiva do primado de um dado sistema de modelos jurídicos]: nele, a integração já é nacional, e, no círculo social da Nação, um Direito Positivo decide em última instância, o Direito Positivo cuja eficácia é garantida pela autoridade do todo nacional.⁶⁹

Vale notar que, apesar de Reale se referir ao contexto nacional no trecho acima reproduzido, é sabido que os demais entes federados - os Estados, o DF e os Municípios - partilham, juntamente à União, do Poder do Estado, gozando da soberania. Afinal, logo no art. 1º, *caput*, da Constituição de 1988, lê-se que “[a] República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”.⁷⁰

Indispensável, também, o art. 18, *caput*, da Constituição de 1988, que prevê a autonomia dos entes federados, dispondo os capítulos II, III e IV do Título III da Carta Magna, dentre outras temáticas, sobre as competências de cada ente - atribuindo-lhes, portanto, parcelas diferenciadas do Poder.⁷¹

Já que iniciada a discussão sobre a obrigatoriedade das normas sobre as condutas humanas, vale abordar a questão do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, visto que os direitos assim classificados gozam de proteção especial que lhes atribui uma oponibilidade ainda mais forte que as outras normas do Direito positivo.

⁶⁸ REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 29.

⁶⁹ REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 102.

⁷⁰ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁷¹ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Como já exposto anteriormente, o direito ao meio ambiente pertence à terceira geração dos direitos fundamentais, classificados como de solidariedade ou fraternidade.⁷² Direitos pertencentes a essa classe são considerados difusos - como explicado por Barroso, são transindividuais e indivisíveis, ou seja, transcendem o indivíduo e não podem ser compreendidos em parcelas, mas apenas na sua totalidade.⁷³

No tocante à efetividade dos direitos de solidariedade, Ferreira Filho explica que “[...] a proteção deles, salvo a do direito ao meio ambiente, fica na órbita do direito internacional. E partilha dos problemas de efetivação que tolhem a este”.⁷⁴ Isso ocorre porque, segundo o autor, o direito ao meio ambiente pode ser efetivado por via de ação, levando em conta, especificamente, os instrumentos de ação civil pública e ação popular previstos nos artigos 5º, LXXIII e 129, III, da Constituição de 1988.^{75 76}

Logo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constante no art. 225, *caput*, da Constituição de 1988, goza de um sistema especial de proteção no ordenamento jurídico brasileiro, mais que o normal, mesmo quando comparado aos demais direitos fundamentais constantes no texto constitucional.

A propósito, os direitos fundamentais representam uma forma de proteção do indivíduo contra o estado - algo que Ferreira Filho diz estar relacionado ao constitucionalismo, que “[...] tem por objetivo principal assegurar os direitos fundamentais contra o Poder”.⁷⁷ São, portanto, proteções contra legislador, administrador e juízo.

Sobre as limitações geradas pelos direitos fundamentais ao Poder Legislativo, Ferreira Filho ressalta a exigência de constitucionalidade das normas posteriores, explicando

⁷² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 75-76 e 80-82.

⁷³ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 372.

⁷⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 85.

⁷⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 85.

⁷⁶ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁷⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 91.

que “[...] a Constituição, quando rígida, impõe limites ao legislador, tanto formais quanto materiais”.⁷⁸

Tal afirmação vai ao encontro do conceito de valor em Reale. Ora, a Constituição, enquanto elemento que subordina todas demais normas do sistema jurídico, é que lidera a elaboração de outras normas, portanto, pondo limite à atuação do legislador ordinário. Os valores nela expressos, então, se tornam limitações às demais normas do ordenamento jurídico.

Tratando-se especificamente dos direitos fundamentais (valores), vez que estes se encontram expressos na Constituição - norma de maior hierarquia -, o respeito aos mesmos se tornou um parâmetro de constitucionalidade das normas infraconstitucionais, bem como das alterações ao texto da Constituição. Assim, leis que ofendem direitos fundamentais estão propensas à anulação por incompatibilidade com os valores expressos na norma fundamental.

Nessa linha, cabe trazer ao trabalho a obra “Devido Processo Ambiental e o Direito Fundamental ao Meio Ambiente”, de Patryck de Araújo Ayala, na qual o autor explora as implicações do direito fundamental ao meio ambiente. Dentre tais feitos, o autor afirma que:

[...] os direitos fundamentais representam um claro objetivo estatal - vinculado a determinados contextos sociais, econômicos e culturais - de conferir uma proteção reforçada a alguns valores ou bens, perante as ações do próprio Estado, admitindo objetivamente que a violação dessas zonas de interdição (ou zonas de competência negativa à ação parlamentar) representaria uma hipótese de excesso inadmissível pela ordem estatal.⁷⁹

Quanto ao Poder Executivo, Ferreira Filho expõe os administradores públicos, de todos os níveis, como aqueles que tendem a exercer o papel de vilão, justificando que:

De fato, são eles que encarnam esse Poder que prende, censura, confisca, nega matrícula na escola, ou ingresso no hospital, não raro conspurca o meio ambiente... ou seja, viola as liberdades públicas, não satisfaz os direitos sociais, não respeita os direitos de solidariedade.⁸⁰

Para a proteção dos direitos fundamentais perante atos do Executivo, o Direito brasileiro adotou um sistema de proteção judicial que pode ser acionado através de uma

⁷⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 91-92.

⁷⁹ AYALA Patryck de Araújo. **Devido Processo Ambiental e o Direito Fundamental ao Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 157.

⁸⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 103.

diversidade de remédios constitucionais - o *habeas corpus*, mandado de segurança (inclusive na modalidade coletiva), mandado de injunção, *habeas data*, ação popular e ação civil pública.⁸¹ Tais instrumentos têm previsão no art. 5º, incisos LXVIII, LXIX, LXX, LXXI, LXXII e LXXIII e art. 129, III, da Constituição de 1988.⁸²

Ainda sobre a proteção dos direitos fundamentais, Barroso leciona que são dotados de duas características especiais: sua oponibilidade às maiorias políticas e aplicabilidade direta e imediata.⁸³ À primeira dessas características, o autor atribui os seguintes desdobramentos:

Direitos fundamentais não dependem de outorga pelo legislador. Seja por suas origens no direito natural, seja pela positivação expressa na Constituição, trata-se de direitos que independem do processo político majoritário. Embora eles possam ser logicamente restringidos, como se verá adiante, **sua existência e eficácia prescindem de intermediação legislativa. Mais que isso, são eles insuscetíveis de supressão, no sistema constitucional brasileiro**, até mesmo por vontade do poder constituinte reformador.⁸⁴ (grifo nosso)

Em respeito à segunda característica dos direitos fundamentais, Barroso explica se tratar da exigibilidade e acionabilidade dos mesmos. Fundamentando seu argumento com base no art. 5º, §1º da Constituição de 1988, o autor elucida que tais direitos não mais dependem “[...] da intermediação do legislador ou de uma atuação discricionária da Administração”.^{85 86}

Atentando-se às lições de Barroso, o leitor poderá traçar duas conclusões quanto às características especiais dos direitos fundamentais: (i) quanto à primeira característica, esta implica numa proteção dos direitos fundamentais mesmo diante do legislador e de sua competência para alterar o texto constitucional - aliás, como afirma Barroso, a supressão de direitos fundamentais do texto constitucional por meio de emendas é inadmissível, pois, na forma do art. 60, §4º, da Constituição de 1988, tentativas de abolição de direitos e garantias

⁸¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 106.

⁸² BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁸³ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 374.

⁸⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 374.

⁸⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 375.

⁸⁶ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

individuais não serão objeto de deliberação^{87 88}; (ii) quanto à segunda característica, esta resulta no fato de que, independentemente da elaboração e promulgação de uma lei que o regulamente, um direito fundamental poderá ser exercido e tutelado a partir do momento em que se fizer constar na Constituição.

Isto posto, sendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito fundamental, é certo que ele goza das prerrogativas acima descritas, logo, detém uma posição especial no ordenamento jurídico brasileiro, tanto no âmbito da hierarquia das leis, como na limitação de atuação dos Poderes do Estado.

Restando esclarecido o conceito de norma para Reale e explicada a posição jurídica dos direitos fundamentais - particularmente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - serão exploradas, a seguir, questões de interpretação e aplicação das normas com base nos escritos do teórico sobre a nomogênese jurídica e o normativismo jurídico concreto.

1.2 Nomogênese jurídica e normativismo jurídico concreto - como nascem as normas e como devem ser interpretadas e aplicadas

Nesta seção do trabalho, serão investigados os ensinamentos de Reale quanto aos momentos de nascimento e interpretação das normas, a fim de criar uma sistemática pela qual possamos nos embasar para realizar a melhor interpretação possível do art. 225, *caput*, da Constituição de 1988 e as normas de responsabilidade civil do Estado e responsabilidade por danos ao meio ambiente.

Como já foi elucidado, o autor compreende que as normas jurídicas derivam dos valores, mas, afinal, estes valores não comportam mais de uma interpretação? Em outros termos, não seria possível a criação de duas normas distintas, sobre o mesmo assunto, com base em um mesmo valor?

Nessa senda, Reale não só admite que valores abarcam diversas formas do dever ser, portanto, normas jurídicas diferentes, mas reconhece nesse fato uma validação do elemento axiológico do Direito, *vide*:

⁸⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 374.

⁸⁸ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Não resta dúvida que seria errônea qualquer redução do dever ser ao rumo de um processo causal de valorações, como se, dado um valor, deste só pudesse resultar um único “dever ser”. Se a experiência axiológica obedecesse às linhas de um determinismo de valorações, a História do homem, e a História do Direito, em particular, não apresentariam tantos contrastes e contradições. **Se todo valor implicasse uma só e única forma de dever ser, dando sentido à experiência humana e nela e por ela se realizando, deveríamos chegar à conclusão de que o dever ser da existência obedeceria, em última análise, mais a tendências e inclinações empíricas e contingentes do que à vis atractiva dos valores concebidos como “fontes de ação”.**⁸⁹ (grifo nosso)

Quer dizer que, ao elaborar uma norma, o legislador precisa fazer uma opção, com base nos valores, quanto aos meios para atingir a finalidade normativa desejada - notadamente, a proteção ou realização de algum valor. Sobre isso, o autor leciona que:

[...] dá-se a interferência da vontade na ordenação dos fins e na ordenação dos meios, donde a necessária inserção do Poder no processo mesmo da normatividade jurídica. É, com efeito, através de um processo ao mesmo tempo axiológico e teleológico que surge a norma de Direito, a qual se apresenta, formalmente, como esquema geral de opção pela conduta reconhecida de valor positivo e, como tal, preservada; ou então de valor negativo e, como tal, vedada.⁹⁰

Vale ressaltar que o legislador não avalia um único valor, mas todo o arcabouço axiológico da sociedade em que se encontra. Reale descreve isso como “[...] um complexo de fins e valorações, uma série de motivos ideológicos (diversidade de pontos de vista programáticos ou doutrinários, assim como divergência ou conflito de interesses de indivíduos, grupos e classes sociais)” os quais são considerados pelo legislador ao realizar a opção normativa.

Aliás, como já demonstrado neste estudo, os fatos são inseparáveis dos valores e vice-versa - isso se aplica também no momento de formulação da norma jurídica. Na visão do autor estudado, o que motiva a criação de uma norma jurídica é o conjunto de circunstâncias em que o ser humano se encontra naquele determinado momento, ou seja, o que exige sua atenção, causando-lhe uma reação de simpatia ou repulsa.⁹¹

Dessarte, o fato é o que propulsiona o homem a elaborar uma norma jurídica para preservar seus valores através da classificação de condutas como obrigatórias e desejadas ou vedadas e indesejadas.

⁸⁹ REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 527.

⁹⁰ REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 528-529.

⁹¹ REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 530.

À medida que a história humana se desdobra as circunstâncias fáticas que perpassam o ser humano se alteram e, com isso, mudam também os valores e as interpretações das normas. Sobre isso, Reale escreve que:

O modelo jurídico assim positivado é momento de um processo, podendo sofrer alterações semânticas através do tempo. **Tais mudanças de sentido, ligadas ao caráter criador do ato interpretativo, equivalem a verdadeiras criações normativas, independente da providência, às vezes tardia ou desnecessária, da revogação parcial ou total da norma originariamente formulada.**⁹² (grifo nosso)

Por isso, o autor caracteriza as normas jurídicas, produzidas pelo legislador, como soluções temporárias⁹³, afinal, pode ser que o que se enxerga como um problema hoje passe a ser visto como algo perfeitamente normal e consoante aos valores vigentes numa sociedade futura.

Nada obstante, o autor também reconhece que podem existir, em uma sociedade, uma complexidade de ideologias, o que o conduz a afirmar que, na formulação das leis (o Direito positivo), o legislador também faz uma opção dentre uma “[...] diversidade de pontos de vista programáticos ou doutrinários”, assim como escolhe um lado em casos de “[...] divergência ou conflito de interesses de indivíduos, grupos e classes sociais.”⁹⁴

Ao mesmo passo em que a elaboração de uma norma exige uma combinação de fatores fáticos e axiológicos, a interpretação normativa, é também um produto do tempo em que é realizada, podendo ter um resultado diverso daquele que originalmente intencionalizado pelo legislador. Nessa linha, Belchior explica que:

Quando uma lei é criada, pode-se dizer que há uma finalidade imposta pelo legislador. No entanto, como objeto cultural que é, a lei está submetida à inesgotabilidade do sentido. Assim, caberá ao intérprete captar o sentido que lhe for conveniente, de acordo com sua pré-compreensão, seja para buscar a finalidade do legislador ou não.⁹⁵

Não há nada que impeça, inclusive, a alteração do sentido de uma norma, independentemente de mudanças na sua redação. Daí o porquê de Reale declarar que “[...] a norma jurídica deve ser concebida como uma ponte elástica, dadas as variações semânticas que ela sofre em virtude da intercorrência de novos fatores, condicionando o trabalho de exegese e de aplicação dos preceitos”.⁹⁶

⁹² REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 531.

⁹³ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 531.

⁹⁴ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 530.

⁹⁵ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 173.

⁹⁶ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 541.

Para ele, a norma precisa ser compreendida no contexto fático e axiológico em que se apresenta, dizendo o autor que:

Por isso mesmo recusamo-nos a compreender a força da norma abstraída do processo em que ela se constitui e se insere. Uma norma não pode ser erradicada do processo de que faz parte; deve ser interpretada no âmbito de sua condicionalidade social e histórica, mas, por sua natureza histórica mesmo, não fica presa ou ligada às circunstâncias que originariamente a condicionaram, superando-as.⁹⁷

A interpretação, contudo, tem suas limitações, notadamente, “[...] a estrutura formal da regra jurídica positivada, não sendo possível esforço de exegese que manifestamente desnature o seu enunciado”.⁹⁸ Em outras palavras, a interpretação da norma pode ser diferente da que originalmente pretendida por seu criador, mas não pode, nunca, alterar o seu núcleo essencial - o valor.

Esse núcleo essencial, todavia, não é algo imutável, afinal, é parte da norma que, como já foi pontuado, é elástica e seu sentido depende da interpretação no caso concreto. Sobre isso, Belchior assinala que o núcleo essencial “[é] maleável, sendo definido pelo intérprete no momento de sua aplicação, mediante os princípios de ponderação e da proporcionalidade”.⁹⁹

A autora acautela, contudo, que a relativização no caso concreto não implica em uma banalização ou arbitrariedade do conteúdo essencial normativo, mas uma adequação da norma ao caso concreto.¹⁰⁰

No caso do art. 225, *caput*, da Constituição de 1988, por exemplo, verificamos alguns termos passíveis de mudança de sentido pela atividade interpretativa, como o conceito de “ecologicamente equilibrado”. É certo que, com o desenvolvimento de novas pesquisas científicas e metas ambientais - nomeadamente a Agenda 2030 da ONU - nossa concepção de meio ambiente ecologicamente equilibrado já não é mais a mesma de trinta e sete anos atrás, quando a Constituição de 1988 foi promulgada. Assim sendo, o intérprete pode ampliar esse conceito, a fim de atribuir maior proteção ao meio ambiente, mas não pode alterar seu entendimento ao ponto de tornar admissível a degradação ambiental.

⁹⁷ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 549.

⁹⁸ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 541.

⁹⁹ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 245.

¹⁰⁰ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 245.

Aliás, como se está tratando de um direito fundamental (o direito fundamental ao meio ambiente), Belchior defende que:

A proteção do conteúdo essencial se justifica [...] na própria dignidade humana, coração dos direitos fundamentais. Entende-se que conteúdo essencial, dignidade da pessoa e justiça estão intimamente relacionados, podendo, inclusive, confundir-se.¹⁰¹

Reale expõe, ainda, outra questão a ser levada em consideração no momento de interpretação normativa - o fato das normas representarem partes de um todo, o ordenamento jurídico. Dito isso, o autor prega que as normas devem ser interpretadas em sua correlação entre umas e outras, *vide*:

Ocorre, todavia, que, quando uma regra de Direito entra em vigor, a sua vigência necessariamente se correlaciona com a vigência das normas preexistentes, o sentido de umas podendo influir sobre o sentido de outras. Assim como os valores são entre si solidários, as normas jurídicas também se correlacionam e se implicam, distribuindo-se e ordenando-se em institutos e sistemas, cujo conjunto compõe o “ordenamento jurídico”.¹⁰²

É necessário, portanto, uma compreensão sistemática das normas para que sua aplicação seja realizada corretamente no caso concreto. Nas palavras de Reale, “[t]oda regra de Direito só tem vigência e eficácia na unidade do ordenamento”.¹⁰³ Não se pode pinçar do ordenamento jurídico o que lhe convém por estar de acordo com suas crenças pessoais, é preciso avaliar todo o conjunto fático, axiológico e normativo.

Essa questão interpretativa será explorada com mais afinco no capítulo 4, no entanto, nesse momento, o leitor deverá manter em mente que (i) a mudança de sentido de uma norma é possível, mas (ii) a interpretação deverá sempre respeitar o núcleo essencial - o valor manifesto na norma e que lhe dá sua razão de existir; e (iii) a norma jurídica só pode ser interpretada a partir de uma visão holística dos fatos e valores que nos cercam e do ordenamento jurídico, de forma a levar em conta que (iv) as normas se completam nos seus sentidos, por serem partes de um todo, não devendo, portanto, ser interpretadas de forma isolada.

Concluída, assim, a revisão bibliográfica dos estudos de Miguel Reale. No capítulo seguinte, será realizada nova reconstituição bibliográfica, contendo elementos da doutrina, das normas de Direito positivo e da jurisprudência existente sobre a responsabilidade

¹⁰¹ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 245.

¹⁰² REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 542.

¹⁰³ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 542.

civil do Estado, as teorias de risco administrativo e risco integral e a responsabilidade objetiva por dano ambiental.

2 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Para compreender a discussão sobre a responsabilidade civil do Estado em casos de desastre é necessário, anteriormente, ter o entendimento do regime geral de responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro, bem como os elementos essenciais para que tal responsabilização possa se dar no caso concreto, trabalhados especialmente pela doutrina.

Por isso, a seguir, será elaborada uma exposição das normas constitucionais e legais referentes à responsabilização civil do Estado e das principais abordagens doutrinárias dos elementos que a constituem, notadamente: o ato administrativo (comissivo ou omissivo e lícito ou ilícito), o nexo causal e o dano sofrido por terceiro, qualquer que seja sua natureza.

Será, também, objeto de análise a divergência doutrinária quanto à aplicabilidade das causas excludentes de responsabilidade civil utilizadas no Direito Privado em casos nos quais o Estado figure como causador de dano, estudadas, detalhadamente, as teorias do risco administrativo e do risco integral.

Então, ao final deste capítulo, serão apresentadas as previsões legais que abordam a responsabilidade objetiva por danos causados ao meio ambiente, o entendimento doutrinário quanto à aplicabilidade da teoria do risco administrativo aos casos de dano ambiental causado pelo Estado, e a jurisprudência existente sobre o tema, delineando, assim, o estado da arte da responsabilidade civil do Estado por dano ambiental.

2.1 A responsabilidade civil objetiva do Estado - previsão normativa e elementos essenciais segundo a doutrina

A responsabilidade civil do Estado tem sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro consagrada na Constituição de 1988, no art. 37, §6º - dispositivo que lê: “[a]s 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, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.¹⁰⁴

O Código Civil de 2002, por sua vez, traz no art. 927, parágrafo único que: “[h]averá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados

¹⁰⁴ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”. Ainda, o art. 43 da mesma norma apresenta a seguinte redação:

Art. 43 As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causarem danos a terceiro, ressalvado o direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.¹⁰⁵

Fala-se, portanto, no Direito brasileiro, em responsabilidade objetiva do Estado, ou seja, aquela que se dá independentemente de dolo ou culpa, não mais vigorando a responsabilidade subjetiva.

Cumpre notar aqui que a responsabilidade de que tratamos neste estudo é a de natureza extracontratual, ou seja, derivada das atividades do Estado que não têm vinculação a termo contratual. Oportuno, portanto, empregar a seguinte definição, de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Entende-se por responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.¹⁰⁶

Essa modalidade de responsabilidade do Estado foi desenvolvida porque, conforme explica Maria José Rangel de Mesquita, no exercício da sua atividade a Administração Pública pode causar prejuízos aos particulares, os quais deverão ser ressarcidos através do regime da responsabilidade civil da Administração.¹⁰⁷

Para que a possibilidade de responsabilização civil do Estado se verifique no caso concreto, é necessário avaliar a presença de alguns requisitos, assim definidos por Rangel de Mesquita:

A problemática da responsabilidade da Administração reporta-se, pois, a uma situação em que se verificam vários elementos, nomeadamente: o desempenho de uma determinada *atividade* por parte da Administração (através da actuação dos

¹⁰⁵ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002.

¹⁰⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 1.025.

¹⁰⁷ MESQUITA, Maria José Rangel de. Da Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração no Ordenamento Jurídico-constitucional Vigente. In: QUADROS, Fausto de (org). **Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995, p. 39-134, p. 45.

titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes); um *prejuízo* gerado pelo desempenho daquela atividade que se produz na esfera jurídica de um *particular*.¹⁰⁸

António Dias Garcia, por sua vez, defende que “os aspectos que verdadeiramente importa realçar são, por um lado, o prejuízo sofrido pela vítima e, por outro lado, o nexo de causalidade que deve existir entre o dano e a actuação estatal”.¹⁰⁹

Em que pese Garcia e Rangel de Mesquita sejam autores da doutrina portuguesa de responsabilidade civil do Estado, é notável que o entendimento por eles desenvolvido coaduna com os escritos de juristas brasileiros, ao exemplo de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Constituem pressupostos da responsabilidade objetiva do Estado: (a) que seja praticado um ato lícito ou ilícito por agente público; (b) que esse ato cause dano específico (porque atinge apenas algum ou alguns membros da coletividade) e anormal (porque supera os inconvenientes normais da vida em sociedade, decorrentes da atuação estatal); (c) que haja um nexo de causalidade entre o ato do agente público e o dano.¹¹⁰

Na mesma linha, José dos Santos Carvalho Filho, explorando a temática da responsabilidade civil do Estado, constata existirem três pressupostos para a sua aplicação, os quais foram assim elencados pelo autor:

O primeiro deles é a ocorrência do *fato administrativo*, assim considerado como qualquer forma de conduta, comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva, atribuída ao Poder Público. Ainda que o agente estatal atue fora de suas funções, mas a pretexto de exercê-las, o fato é tido como administrativo, no mínimo pela má escolha do agente (*culpa in eligendo*) ou pela má fiscalização de sua conduta (*culpa in vigilando*).

O segundo pressuposto é o *dano*. Já vimos que não há falar em responsabilidade civil sem que a conduta tenha provocado um dano. Não importa a natureza do dano: tanto é indenizável o dano patrimonial como o moral. Logicamente, se o dito lesado não prova que a conduta estatal lhe causou prejuízo, nenhuma reparação terá a postular.

O último pressuposto é o *nexo causal* (ou relação de causalidade) entre o fato administrativo e o dano. Significa dizer que ao lesado cabe apenas demonstrar que o prejuízo sofrido se originou da conduta estatal, sem qualquer consideração sobre o dolo ou a culpa. Se o dano decorre de fato que, de modo algum, pode ser imputado à Administração, não se poderá imputar responsabilidade civil a esta; inexistindo o fato administrativo, não haverá, por consequência, o nexo causal.¹¹¹

Dê-se início, então, à análise da bibliografia disponível quanto a cada um dos elementos apresentados como pressupostos da responsabilidade estatal pelos doutrinadores acima mencionados - a conduta da Administração, o nexo causal e o dano.

¹⁰⁸ MESQUITA, Maria José Rangel de. Da Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração no Ordenamento Jurídico-constitucional Vigente. In: QUADROS, Fausto de (org). **Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995, p. 39-134, p. 46-47.

¹⁰⁹ GARCIA, António Dias. Da Responsabilidade Civil Objectiva do Estado e Demais Entidades Públicas. In: QUADROS, Fausto de (org). **Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995, p.189-221, p. 205.

¹¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 742.

¹¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 605-606.

Quanto à definição do elemento conduta, vale fazer menção ao trabalho de João Agnaldo Donizeti Gandini e Diana Paola da Silva, que o esclarecem no seguinte trecho:

Portanto, podemos dizer [que] conduta seria um comportamento humano, comissivo ou omissivo, voluntário e imputável. Por ser uma atitude humana exclui os eventos da natureza; voluntário no sentido de controlável pela vontade do agente, quando de sua conduta, excluindo-se, aí, os atos inconsistentes ou sob coação absoluta; imputável por poder ser-lhe atribuída a prática do ato, possuindo o agente discernimento e vontade e ser ele livre para determinar-se.¹¹²

Ou seja, a conduta é o elemento que representa a atuação do representante do Estado, desde que o agente tenha controle sobre sua própria ação. Para que se figure, legalmente, como representante do Estado, de forma a viabilizar a responsabilização do mesmo por suas ações, o agente deverá ter algumas características, sobre as quais Di Pietro leciona no seguinte trecho:

A regra da responsabilidade objetiva exige, segundo o art. 37, § 6º, da Constituição:

1. que o ato lesivo seja praticado por agente de pessoa jurídica de direito público (que são as mencionadas no art. 41 do Código Civil) ou pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público (o que inclui empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais de direito privado, cartórios extrajudiciais, bem como qualquer entidade com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as do terceiro setor, que recebam delegação do Poder Público, a qualquer título, para a prestação do serviço público);
2. que as entidades de direito privado prestem **serviço público**, o que exclui as entidades da administração indireta que executem atividade econômica de natureza privada; as que prestam serviço público respondem objetivamente, nos termos do dispositivo constitucional, quando causem dano decorrente da prestação de serviço público; mesmo as concessionárias e permissionárias de serviço público e outras entidades privadas somente responderão objetivamente na medida em que os danos por elas causados sejam decorrentes da prestação de serviço público; [...]¹¹³

Similarmente, Bandeira de Mello elucida que podem ser considerados agentes cujas ações podem ser atribuídas ao Estado aqueles que:

[...] - em qualquer nível de escalão - tomam decisões ou realizam atividades de alçada do Estado, prepostas que estão ao desempenho de um mister público (jurídico ou material), isto é, havido pelo Estado como pertinente a si próprio.

[...]

Ademais, *para fins de responsabilidade subsidiária do Estado*, incluem-se, também, as demais pessoas jurídicas de Direito Público auxiliares do Estado, bem como quaisquer outras, inclusive de Direito Privado, que, inobstante alheias à sua estrutura orgânica central, desempenham cometimentos estatais sob *concessão* ou *delegação* explícitas (concessionárias de serviço público e delegados de função pública) ou

¹¹² GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 232, p. 199–230, 2003, p. 206.

¹¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 744.

implícitas (sociedades mistas e empresas do Estado em geral, quando no desempenho de *serviço público* propriamente dito).¹¹⁴

Implica dizer, portanto, que o ato ensejador da responsabilidade civil do Estado pode ser praticado por alguém diretamente ligado à Administração Pública, seja direta (órgãos e entes federados) ou indireta (entidades autônomas), ou alguém que, vinculado a pessoa jurídica de direito privado, preste serviço público, incluídos, portanto, até os terceirizados.

Bandeira de Mello discorre, ainda, sobre a irrelevância da licitude (ou ilicitude) do ato causador desse dano para viabilização de responsabilização civil do Estado, *vide*:

8. Parece-nos que só desassiste falar em responsabilidade quando a ordem jurídica estabelece em prol do Estado um poder - consoante já se disse - cujo conteúdo reside *especificamente* em aniquilar um direito alheio, que se converterá em correlativa expressão patrimonial.

Pelo contrário, caberá falar em responsabilidade do Estado por atos lícitos nas hipóteses em que o poder deferido ao Estado e legitimamente exercido acarreta, *indiretamente*, como simples consequência - não como sua finalidade própria -, a lesão a um direito alheio.¹¹⁵

Na mesma linha, João Agnaldo Donizeti Gandini e Diana Paola da Silva Salomão, baseando-se numa leitura do Código Civil, argumentam o seguinte:

A responsabilização civil tem por finalidade precípua o restabelecimento do equilíbrio violado pelo dano. Por isso, há em nosso ordenamento jurídico a responsabilidade civil não só abrangida pela idéia do ato ilícito, mas também há o ressarcimento de prejuízos em que não se cogita da ilicitude da ação do agente ou até da ocorrência de ato ilícito, o que se garante pela Teoria do Risco, haja vista a idéia de reparação ser mais ampla do que meramente o ato ilícito.¹¹⁶

Uma vez que este trabalho trata da responsabilização do Estado por conduta omissiva, vale notar: há uma discussão doutrinária a respeito da modalidade de responsabilização que se dará nesses casos, se subjetiva ou objetiva. Gandini e Salomão resumem tal divergência na doutrina da seguinte forma:

Sobre o assunto há duas posições, uma seguindo os argumentos de Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, continuada por Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, que defende que a responsabilidade do estado por conduta omissiva tem natureza subjetiva, com base legal no artigo 15 do antigo Código Civil, restando, portanto, como de natureza objetiva apenas a responsabilidade por condutas comissivas. Outra defende a teoria da responsabilidade objetiva tanto para a conduta comissiva como

¹¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 1.041.

¹¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 1.027-1.028.

¹¹⁶ GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 232, p. 199-230, 2003, p. 203.

para a omissiva. aplicando-se, para ambos, a norma do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal.¹¹⁷

Como explicitado pelos autores, se trata de uma disputa entre o Código Civil de 2002 e a Constituição de 1988. Em que pese o trecho acima utilize o art. 15 do Código Civil de 1916, entende-se que tal dispositivo foi repetido na lei posterior, constando no art. 43 do Código Civil de 2002 o seguinte:

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado o direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.¹¹⁸

O dispositivo do Código posterior é quase idêntico ao da norma de 1916, sendo que constava, na norma antiga, o seguinte texto no art. 15:

Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.¹¹⁹

Como já foi falado por Gandini e Salomão, Bandeira de Mello defende a aplicação da responsabilidade subjetiva do Estado em casos de omissão, aduzindo que:

53. Quando o dano foi possível em decorrência de uma *omissão* do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade *subjetiva*. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja *obrigado a impedir* o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se *descumpriu dever legal* que lhe impunha obstar ao evento lesivo.

Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento *ilícito*. E, sendo responsabilidade por *ilícito*, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do *Estado* (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade subjetiva.¹²⁰

A teoria do autor parece, contudo, contraditória aos seus próprios escritos. Como já se mencionou nesse estudo, o próprio doutrinador leciona que a responsabilidade objetiva

¹¹⁷ GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 232, p. 199–230, 2003, p. 200.

¹¹⁸ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002.

¹¹⁹ BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Collecção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1916**, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 1, p. 1, 1917.

¹²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 1.045.

do Estado por atos comissivos é independente da verificação de culpa. Não há justificativa suficiente para defender que nos atos omissivos isso seja visto de forma diferente, afinal, como reconhecido pelo próprio autor no trecho acima transcrito, o ato omissivo será inerentemente ilícito - a que serve, então, identificar se houve culpa ou dolo? Parece ser um esforço irrelevante e, no pior cenário, capaz de afastar a responsabilização diante de graves prejuízos sofridos por um administrado.

Notável, ainda, que, à época do artigo de Gandini e Salomão, Bandeira de Mello defendia que a omissão estatal não poderia ser caracterizada como uma conduta, mas sim como uma condição do dano, como se pode ver na passagem a seguir, em que o autor analisa o emprego da palavra “causarem” no art. 37, §6º, da Constituição de 1988, reproduzida por Gandini e Salomão no artigo em questão:

De fato, na hipótese cogitada, o Estado não é o autor do dano. Em rigor, não se pode dizer que o causou. Sua omissão ou deficiência haveria sido condição do dano, e não causa. Causa é o fato que positivamente gera um resultado. Condição é o evento que não ocorreu, mas que, se houvera ocorrido, teria impedido o resultado.¹²¹

Ocorre que, se a conduta omissiva do Estado é essencial para que o dano ocorra, ou seja, se a sua atuação positiva detivesse o condão de impedir ou reduzir o dano, pode se argumentar que sua omissão é causa direta desse mesmo dano. É, portanto, tanto uma ação do agente que representa o Estado, porque este escolheu não agir, como uma conduta do Estado para todos os fins da responsabilidade civil estatal.

Aliás, se o legislador constitucional pretendesse diferenciar a forma de responsabilização do Estado por conduta comissiva e omissiva, teria certamente o feito de forma explícita, ao revés de dizer que “[a]s pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos que responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros [...]”.¹²²

De maneira similar, ao analisar o mesmo dispositivo constitucional em que Bandeira de Mello se apoiou para defender a responsabilidade subjetiva do Estado por atos omissivos, Cahali afirma o seguinte:

¹²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 673. In: GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 232, p. 199–230, 2003, p. 214.

¹²² BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

[...] se o elemento *culpa* é previsto [...] apenas para assegurar a ação regressiva das pessoas jurídicas contra os funcionários causadores do dano quando tiver havido dolo ou culpa deles, daí resulta, por exclusão, que, omitindo-se o corpo do artigo quanto a referir-se ao elemento subjetivo, terá estabelecido que essas entidades devem reparar o dano mesmo sem culpa, em qualquer caso; assim, a interpretação que se extrai da ausência de referência ao elemento *culpa do funcionário* na disposição principal só se pode ser a de que prescinde desse elemento subjetivo para a obrigação de indenizar nele estabelecida; de outra forma não se justificaria tal omissão, se sempre constou esse elemento da legislação anterior.¹²³

Note-se, ainda, que o Código Civil prevê, em seu art. 927, parágrafo único, que “[h]averá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.¹²⁴

Ora, a Lei n. 6.938/81 dispõe, em seu art. 14, §1º, sobre a responsabilidade civil por dano ambiental, depreendendo-se que é da modalidade objetiva, já que o dispositivo em questão fala em obrigação de indenizar ou reparar danos independentemente da existência de culpa. Além disso, a mesma lei define o poluidor como “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.¹²⁵

Quer dizer que o Estado pode figurar como poluidor mesmo que não seja o causador direto do dano ambiental, abarcando-se, portanto, a sua omissão enquanto possível causa de dano e reconhecendo, claramente, a possibilidade de causas concorrentes. Significa, portanto, que o Estado pode, por lei, ser objetivamente responsável por dano ambiental decorrente, mesmo que de forma indireta, de sua ação omissiva.

Nada obstante, existe, também no âmbito do Direito Ambiental, uma corrente doutrinária que segue os ensinamentos de Bandeira de Mello, ao exemplo de Márcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau, as quais defendem o seguinte:

Se o Estado não agiu, não pode ser o autor do dano, porque não o causou (sua omissão deve ser apenas condição do dano), somente cabendo responsabilizá-lo caso estivesse obrigado a agir, impedindo o prejuízo, o que significa ter descumprido dever legal que lhe impunha evitar o evento lesivo. Desse modo, a responsabilidade

¹²³ CAHALI, Youssef Said. **Responsabilidade Civil Do Estado**. 4. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2012, p. 30.

¹²⁴ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002.

¹²⁵ BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 16.509, 2 set. 1981.

estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito, ou seja, necessariamente responsabilidade subjetiva, pois, como acentua Celso Antônio Bandeira de Mello (2002), não há conduta ilícita do Estado que não seja proveniente de culpa ou dolo.¹²⁶

Ora, mesmo na compreensão das autoras pode se aduzir que há de se responsabilizar o Estado por omissão nos casos aqui discutidos, por se tratar de inação perante o dever legal de tomada de medidas de mitigação e prevenção de danos oriundos de desastres naturais. As previsões legais de tais deveres serão discutidas em capítulo e seção próprias, mais à frente.

Vale registrar que, para configurar uma omissão passível de responsabilização civil, a inação do Estado deve se verificar no caso concreto, com características específicas, como explica Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

Identificado o dano que advém da omissão estatal, como, por exemplo, aquele embasado na falta de atuação ou em uma atuação deficiente, ou seja, na falta de um serviço, deve estar caracterizada, não só dentre de padrões legais exigíveis no momento, mas, ainda, dentro dos recursos técnicos e científicos à disposição da sociedade, em uma determinada época. Só após esta constatação se pode dizer se o desempenho do Estado atendeu a um padrão mínimo de habilidade e competência, aqui entendido como capacidade possível.¹²⁷

Assim, a omissão deve se dar diante de um dever legalmente previsto e possível de ser cumprido no caso concreto e no momento necessário. Não se pode, por exemplo, responsabilizar o Estado por não ordenar que forças emergenciais realizem o resgate de pessoas em uma área afetada por um furacão se o evento ainda está ocorrendo. Não há razoabilidade em trocar a vida de um pela de outro - se é que alguém sairia vivo nesse cenário.

O que se aborda, neste trabalho, é a omissão do Estado na adoção de medidas de prevenção e mitigação de danos em caso de desastres naturais. É, como se demonstrará a seguir, uma questão de dever legalmente previsto e resultante de direito fundamental constante da Constituição de 1988 e possível porque anterior ao evento natural danoso.

Vale destacar que, logicamente, fenômenos naturais imprevisíveis não estão abarcados nesta discussão - o Estado não pode prever, por exemplo, onde ou em quem cairá um raio, mas certamente pode prever chuvas, tempestades, granizo, ondas de frio e de calor,

¹²⁶ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 309.

¹²⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Responsabilidade do Estado por dano ambiental. **Revista Eurolatinoamericana de Direito Administrativo**, Santa Fe, v. 1, n. 1, p. 275–291, 2014, p. 285.

secas, enchentes e inundações, inclusive os riscos que delas advém, como o deslizamento de terras.

Se tratando, portanto, de um fenômeno natural previsível, o Estado tem o dever de tomar medidas para prevenção e mitigação dos danos que tal evento possa gerar e, ao não agir, incorre em omissão ilegal perante dever constante na legislação brasileira - é o que se demonstrará no capítulo 3, seção 3.3 deste estudo.

Feito o esclarecimento, vale tecer mais uma distinção entre este trabalho e as discussões doutrinárias pré-existentes. Autores como Mariana Barbosa Cirne e Maycon Douglas de Miranda Silva buscam o afastamento, ou, ao menos, uma subsidiariedade da responsabilidade civil do Estado em casos de omissão concorrente ao dano ambiental junto à ação de terceiros. Em suas palavras:

[...] é intrínseco ao princípio do poluidor-pagador que, ainda que se trate de possível omissão estatal, a responsabilidade civil deverá ser aferida – de maneira prioritária – ao particular. É necessário eliminar o falso entendimento de que o Estado tudo pode e deve custear preferencialmente, ou em condições isonômicas, com o agente causador dos prejuízos ao meio ambiente, seja porque o Estado não se faz presente em todos os lugares, seja porque o dever de custear com os dispêndios da recuperação ambiental há de ser suportado pelo causador do dano, sobretudo o seu beneficiário econômico.¹²⁸

Esse mesmo argumento já havia sido desenvolvido pelas autoras Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau, as quais defendem que “[o] Estado não pode ser considerado segurador universal, respondendo sempre, em qualquer circunstância, pelos danos causados por agentes privados”.¹²⁹

Tal entendimento se distancia do que é tratado neste trabalho, pois aqui não se fala em uma multiplicidade de pessoas responsáveis - ou responsabilizáveis - pelo dano ambiental, mas em casos nos quais o dano decorre do conjunto fenômeno natural + omissão estatal. Não há de se falar em preferência ou subsidiariedade na responsabilidade civil nesses casos porque não existe outro autor do dano - ou outro que o amplifique - senão o próprio Estado ao se omitir no dever de adoção de medidas de prevenção e mitigação de danos.

¹²⁸ CIRNE, Mariana Barbosa; SILVA, Maycon Douglas de Miranda. Responsabilidade Civil Ambiental do Estado por Omissão e o Princípio do Poluidor-Pagador. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 221-239, ago. 2021, p. 234.

¹²⁹ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 310.

Aliás, quanto à segunda parte do argumento desenvolvido pelos supracitados autores, há de se dizer que, de fato, o Estado não pode se fazer presente em todos os lugares o tempo todo, contudo, fala-se aqui na omissão em casos de desastres naturais ocasionados por fenômenos naturais previsíveis.

O Estado pode - porque tem os meios tecnológicos, científicos, estruturais, institucionais e orçamentários para tanto - e deve - porque é legalmente obrigado, conforme se desenvolverá mais adiante, por força da Lei n. 12.608/2012 - ter ciência dos riscos presentes em seu território. Não são pequenos casos isolados, são fenômenos naturais que apresentam como risco a geração de desastre natural com consequências irreparáveis.

Os autores sustentam, ainda, a injustiça, para a coletividade, da responsabilização civil do Estado pelas omissões que coadunam com atos de outros para a criação do dano ambiental, arguindo o seguinte:

[...] ao se onerar o Estado, equiparando-o ao infrator na reparação do dano, não se deixa de reduzir a sua capacidade de atuação preventiva. Isso porque a condenação do ente estatal implicará o pagamento da indenização pelo dano de modo compartilhado por toda a sociedade, já que esta, em última análise, seria a desfrutadora dos poderes estatais.¹³⁰

Tal argumentação será enfrentada de forma mais aprofundada a seguir, ao se tratar das críticas à teoria do risco integral, mas adiante-se que: (i) a omissão do Estado, por si só, já é danosa à coletividade - tanto pelo quesito orçamentário quanto pelo ambiental, e por isso deve ser combatida; (ii) a responsabilidade civil do Estado tem, dentre suas funções, a preventiva, de forma que o dispêndio com a responsabilização serve como fator desencorajante para nova omissão^{131 132 133}; (iii) a Constituição de 1988 garante ao Estado o direito de regresso, nos casos de dolo ou culpa, contra o agente causador do dano, na forma do art. 37, §6º,¹³⁴ sendo possível, portanto, reaver, mesmo que não seja de forma imediata ou integral, os valores desembolsados para a reparação e indenização dos danos; (iv) a não

¹³⁰ CIRNE, Mariana Barbosa; SILVA, Maycon Douglas de Miranda. Responsabilidade Civil Ambiental do Estado por Omissão e o Princípio do Poluidor-Pagador. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 221-239, ago. 2021, p. 232.

¹³¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 757.

¹³² FACCHINI NETO, Eugênio. Da Responsabilidade Civil no Novo Código. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 76, n. 1, p. 17-63, jan./mar. 2010, p. 28-29.

¹³³ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 310.

¹³⁴ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

responsabilização estatal é diretamente conflitante com o princípio da reparação integral, elemento essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; e (v) numa realidade em que as políticas ambientais estão sempre em segundo plano e o Estado sequer considera a adoção de medidas de prevenção e mitigação de danos, a responsabilidade civil é essencial para impulsionar a tomada de medidas.

Devidamente diferenciado este estudo dos demais trabalhos que abordam a responsabilidade civil do Estado por omissão causadora de dano ambiental, retome-se a discussão principal.

Cumprе ressaltar, neste ponto, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é mista quanto à modalidade de responsabilidade que vem aplicável nos casos de omissão estatal. Por um lado, é visível um movimento no sentido de aceitar a responsabilidade subjetiva do Estado por atos omissivos. Um exemplo disso é o Recurso Extraordinário n. 179.147/SP, no qual a Corte decidiu o seguinte:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. DANO MORAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: MORTE DE PRESIDIÁRIO POR OUTRO PRESIDIÁRIO: RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FAUTE DE SERVICE. C.F., art. 37, § 6º. **I. - A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, ocorre diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexο causal entre o dano e a ação administrativa.** II. - Essa responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público. **III. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, numa de suas três vertentes, negligência, imperícia ou imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a faute de service dos franceses.** IV. - Ação julgada procedente, condenado o Estado a indenizar a mãe do presidiário que foi morto por outro presidiário, por dano moral. Ocorrência da faute de service. V. ¹³⁵ (grifo nosso)

Na mesma linha, a Corte apresentou o seguinte entendimento quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 369.820/RS:

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 179.147/SP**. Relator: Min. Carlos Velloso. Ementa: Constitucional. Administrativo. Civil. Dano Moral. Responsabilidade Civil das Pessoas Jurídicas de Direito Público e das Pessoas Jurídicas de Direito Privado Prestadoras de Serviço Público. Ato Omissivo do Poder Público: morte de presidiário por outro presidiário: responsabilidade subjetiva: culpa publicizada: faute de service. C.F., art. 37, § 6º. Julgamento: 12 dez. 1997. Publicação: DJ 27 fev. 1998.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS PÚBLICAS. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: LATROCÍNIO PRATICADO POR APENADO FUGITIVO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO. C.F., art. 37, § 6º. **I. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço.** II. - A falta do serviço - faute du service dos franceses - não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. III. - Latrocínio praticado por quadrilha da qual participava um apenado que fugira da prisão tempos antes: neste caso, não há falar em nexo de causalidade entre a fuga do apenado e o latrocínio. Precedentes do STF: RE 172.025/RJ, Ministro Ilmar Galvão, "D.J." de 19.12.96; RE 130.764/PR, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ 143/270. IV. - RE conhecido e provido.¹³⁶ (grifo nosso)

Também quando do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 684.736/CE, a Corte manifestou a necessidade de averiguação de culpa do agente, estabelecendo a seguinte ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO. VERIFICAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE E DA CULPA DO AGENTE. DEBATE DE ÂMBITO INFRACONSTITUCIONAL. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA NÃO ENSEJA RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 30.11.2010. A verificação da existência de culpa e de nexo de causalidade entre a conduta do agente estatal e o dano dela resultante demanda o revolvimento do quadro fático delineado no acórdão de origem, o que refoge à competência jurisdicional extraordinária, prevista no art. 102 da Constituição Federal. As razões do agravo não são aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere ao âmbito infraconstitucional do debate. Agravo regimental conhecido e não provido.¹³⁷ (grifo nosso)

Por outro lado, no julgamento do Recurso extraordinário n. 109.615/RJ, o entendimento da Corte foi no sentido totalmente oposto, constando a seguinte ementa do julgado:

INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS DE DETERMINAÇÃO DESSA RESPONSABILIDADE CIVIL - DANO CAUSADO A ALUNO POR OUTRO ALUNO IGUALMENTE MATRICULADO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO - PERDA DO GLOBO OCULAR DIREITO - FATO OCORRIDO NO RECINTO DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL -

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 369.820/RS**. Relator: Min. Carlos Velloso. Ementa: Responsabilidade Civil. Ação ou Omissão do Poder Público. O dano resultante de ato omissivo, ou falta de serviço, revela a responsabilidade objetiva do Estado, desde que comprovado o nexo causal entre o dano e a omissão. Julgamento: 04 dez. 2007. Publicação: DJe 16 maio 2008.

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 684.736/CE**. Relatora: Min. Rosa Weber. Ementa: Direito Administrativo. Responsabilidade Civil do Estado. Ato Omissivo. Verificação do nexo de causalidade e da culpa do agente. Debate de âmbito infraconstitucional. Eventual violação reflexa não enseja recurso extraordinário. Acórdão recorrido publicado em 30.11.2010. Julgamento: 20 ago. 2013. Publicação: DJe 04 set. 2013.

CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO MUNICÍPIO - INDENIZAÇÃO PATRIMONIAL DEVIDA - RE NÃO CONHECIDO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO. - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. - **A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público.** - Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o eventus damni e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) **a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional** (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 - RTJ 71/99 - RTJ 91/377 - RTJ 99/1155 - RTJ 131/417). - O princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias - como o caso fortuito e a força maior - ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima (RDA 137/233 - RTJ 55/50). - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. [...] ¹³⁸ (grifo nosso)

Em que pese esse julgado em favor da responsabilidade civil objetiva do Estado por conduta omissiva seja de 1996, tal entendimento foi reiterado em julgamento de 2015, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 847.116/RJ, cuja ementa lê:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. ACIDENTE. DESNÍVEL EM VIA PÚBLICA. DANOS MORAIS E MATERIAIS. VERIFICAÇÃO DA OCORRÊNCIA DO NEXO DE CAUSALIDADE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO JÁ CARREADO AOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 279/STF. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DO RELATOR PARA JULGAMENTO MONOCRÁTICO DO FEITO. PRECEDENTE. [...] 5. In casu, o acórdão recorrido assentou: “Apelação Cível. Responsabilidade Civil do Estado. Pretensão autoral à reparação de danos materiais e morais em decorrência de queda em desnível entre a rua e um bueiro conhecido por ‘boca de lobo’. [...] **Teoria do Risco Administrativo. Inteligência do art. 37, § 6º, da CRFB/88. Para a imputação da responsabilidade à Administração Pública se faz necessário comprovar que houve uma omissão específica, ou seja, que tenha sido a ausência da atuação do Estado que criou a situação propícia para a produção do dano, quando tinha o dever de impedir sua ocorrência.** No caso, restou configurado o nexo de causalidade entre a falta com o dever de manutenção e de

¹³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 109.615/RJ**. Relator: Min. Celso de Mello. Ementa: Indenização. Responsabilidade objetiva do poder público. Teoria do risco administrativo. Pressupostos primários de determinação dessa responsabilidade civil. Dano causado a aluno por outro aluno igualmente matriculado na rede pública de ensino. Perda do globo ocular direito. Fato ocorrido no recinto de escola pública municipal. Configuração da responsabilidade civil objetiva do município. Indenização patrimonial devida. RE não conhecido. Julgamento: 14 ago. 1991. Publicação: DJ 02 dez. 1994.

conservação da via pública pelo Município para a situação lesiva, quando tinha o dever de agir para impedi-la. **Responsabilidade objetiva da Administração Pública. Precedentes.** Prova documental que comprovou as lesões sofridas pela Autora, consistentes em fratura na mandíbula e cotovelo. Nexo de causalidade também demonstrado nos autos, mormente através da prova oral produzida. Danos morais configurados. Verba compensatória arbitrada em conformidade com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade. Recurso desprovido.” 6. Agravo regimental DESPROVIDO.”¹³⁹ (grifo nosso)

Ainda, no ano seguinte, a Corte proferiu julgado no Recurso Extraordinário n. 841.526/RS, cuja ementa é a seguinte:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE DE DETENTO. ARTIGOS 5º, XLIX, E 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A **responsabilidade civil estatal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral.** 2. A omissão do Estado reclama nexos de causalidade em relação ao dano sofrido pela vítima nos casos em que o Poder Público ostenta o dever legal e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso. 3. É dever do Estado e direito subjetivo do preso que a execução da pena se dê de forma humanizada, garantindo-se os direitos fundamentais do detento, e o de ter preservada a sua incolumidade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal). 4. O dever constitucional de proteção ao detento somente se considera violado quando possível a atuação estatal no sentido de garantir os seus direitos fundamentais, pressuposto inafastável para a configuração da responsabilidade civil objetiva estatal, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. 5. Ad impossibilia nemo tenetur, por isso que nos casos em que não é possível ao Estado agir para evitar a morte do detento (que ocorreria mesmo que o preso estivesse em liberdade), rompe-se o nexos de causalidade, afastando-se a responsabilidade do Poder Público, sob pena de adotar-se contra legem e a opinião doctorum a teoria do risco integral, ao arrepio do texto constitucional. 6. A morte do detento pode ocorrer por várias causas, como, v. g., homicídio, suicídio, acidente ou morte natural, sendo que nem sempre será possível ao Estado evitá-la, por mais que adote as precauções exigíveis. 7. A **responsabilidade civil estatal resta conjurada nas hipóteses em que o Poder Público comprova causa impeditiva da sua atuação protetiva do detento, rompendo o nexos de causalidade da sua omissão com o resultado danoso.** 8. Repercussão geral constitucional que assenta a tese de que: em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento. 9. In casu, o tribunal a quo assentou que ino correu a comprovação do suicídio do detento, nem outra causa capaz de romper o nexos de causalidade da sua omissão com o óbito ocorrido, restando escorreita a decisão impositiva de

¹³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 847.116/RJ.** Relator: Min. Luiz Fux. Ementa: Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com agravo. Responsabilidade objetiva do Estado. Acidente. Desnível em via pública. Danos morais e materiais. Verificação da ocorrência do nexos de causalidade. Reexame do conjunto fático-probatório já carreado aos autos. Impossibilidade. Incidência da Súmula nº 279/STF. Agravo regimental desprovido. Julgamento: 24 fev. 2015. Publicação: DJe 12 mar. 2015.

responsabilidade civil estatal. 10. Recurso extraordinário DESPROVIDO.¹⁴⁰ (grifo nosso)

Há uma verdadeira dissidência doutrinária e jurisprudencial quanto à responsabilidade objetiva ou subjetiva do Estado por ato omissivo, contudo, neste trabalho, pelos motivos já expostos nas páginas anteriores, defende-se a responsabilização na modalidade objetiva mesmo em casos de omissão.

Nada obstante, no que tange à responsabilidade civil do Estado por omissão causadora de dano ambiental, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é uníssona - a responsabilização é objetiva.

Esse julgado será utilizado mais adiante para explicar a adoção da teoria do risco integral nas Cortes Superiores, mas, vale notar desde já que, no Recurso Especial n. 1.071.741/SP, o Superior Tribunal de Justiça proferiu o seguinte:

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

5. **Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microsistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º).** Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional. [...] ¹⁴¹

Superada a tese de responsabilidade subjetiva do Estado por ato de omissão, passe-se ao estudo do nexos causal entre a conduta estatal e o dano sofrido pela vítima. Esse

¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 841.526/RS**. Relator: Min. Luiz Fux. Ementa: Constitucional e administrativo. Responsabilidade civil do Estado. Omissão. Morte de detento. Tema 592. Tese de Repercussão Geral: "Em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte de detento." Julgamento: 30 mar. 2016. Publicação: DJe 01 set. 2016.

¹⁴¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.071.741/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin. Ementa: Ambiental. Unidade de Conservação de Proteção Integral (Lei 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no Parque Estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do Estado. Omissão. Responsabilidade civil do Estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo. Julgamento: 24 mar. 2009. Publicação: DJe 16 dez. 2010.

elemento, segundo Cahali, é “[...] questão de fato, a ser investigada em cada caso concreto, de modo que, demonstrado o referido nexos, surge a obrigação de indenizar [...]”.¹⁴²

Note-se que é neste elemento que se funda a divergência doutrinária objeto deste trabalho, pois o Código Civil de 2002 traz a exclusão de responsabilidade por dano causado a outrem em hipóteses específicas em que se considera haver sido rompido o nexos de causalidade entre a conduta e o dano ou quando o dano é oriundo de ação legalmente respaldada.

A primeira diz respeito aos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro e caso fortuito ou força maior. A segunda, por sua vez, se verifica nas situações de legítima defesa, estado de necessidade, exercício regular de direito e estrito cumprimento de dever legal.

Este trabalho foca na primeira forma de excludentes de responsabilidade, especificamente nas questões de caso fortuito e força maior, constantes no art. 393 do Código Civil.¹⁴³ Sobre tais excludentes, Bandeira de Mello leciona o seguinte:

81. Nos casos ora cogitados (de responsabilidade objetiva), eventual invocação de força maior - força da natureza irresistível - é relevante apenas na medida em que pode comprovar ausência de nexos causal entre a atuação do Estado e o dano ocorrido. Se foi produzido por força maior, então não foi produzido pelo Estado. O que exime o Poder Público de responder é sempre a não configuração dos pressupostos. Por isso é que responde se criou situação perigosa, mesmo quando a força maior interfere atualizando o perigo potencial [...]. O caso fortuito não é utilmente invocável, pois, sendo um acidente cuja raiz é tecnicamente desconhecida, não elide o nexos entre o comportamento defeituoso do Estado e o dano assim produzido. O porquê da incorreta atuação do Estado não interfere com o dado objetivo relevante, a saber: ter agido de modo a produzir lesão sofrida por outrem.¹⁴⁴ (grifo nosso)

Como pontua José dos Santos Carvalho Filho, há grande divergência doutrinária sobre a definição dessas excludentes, de forma que são frequentemente confundidas e trocadas entre si pelos próprios doutrinadores.

O autor explica as três interpretações presentes na doutrina, vinculando a primeira a Diógenes Gasparini, Antônio Queiroz Telles e Hely Lopes Meirelles, a segunda a Di Pietro,

¹⁴² CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil Do Estado**. 4. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2012, p. 42.

¹⁴³ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002.

¹⁴⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 1057.

já citada neste trabalho, Lucia Valle Figueiredo, Celso Antônio Bandeira de Mello - cujo entendimento foi transcrito acima - e Georges Vedel, o terceiro, por fim, relaciona ao trabalho de Orlando Gomes. Para Carvalho Filho, são essas as interpretações doutrinárias sobre tais excludentes:

Alguns autores entendem que a força maior é o acontecimento originário da vontade do homem, como é o caso da greve, por exemplo, sendo o caso fortuito o evento produzido pela natureza, como os terremotos, as tempestades, os raios e os trovões. Outros dão caracterização exatamente contrária, considerando força maior os eventos naturais e caso fortuito os de alguma forma imputáveis ao homem. Há, ainda, quem considere caso fortuito um acidente que não exime a responsabilidade do Estado.¹⁴⁵

Para fins didáticos, se adotará neste trabalho a ideia de força maior conforme definição de Bandeira de Mello, tratando-se de uma força irresistível da natureza. Parte-se, agora, para uma análise da forma com que essa excludente de responsabilidade civil afeta a responsabilização do Estado.

Na obra aqui citada de Carvalho Filho o autor aduz que a questão de força maior (ou caso fortuito, pois optou por não distinguir as duas causas) implica na inexistência de fato imputável ao Estado, razão pela qual defende a não responsabilização do Estado nesses casos.¹⁴⁶

O autor, contudo, concorda com Bandeira de Mello no que diz respeito à possibilidade do Estado concorrer para o dano.¹⁴⁷ Sobre isso, Bandeira de Mello pondera:

A fortiori, exime-se de responsabilidade quando o dano é inevitável, sendo baldos quaisquer esforços para impedi-lo. Por isso, a força maior - acontecimento natural irresistível -, de regra, é causa bastante para eximir o Estado de responder. Pensamos que o mesmo não sucederá necessariamente ante os casos fortuitos. Se alguma falta técnica de razão inapreensível, implica omissão de um comportamento possível, a impossibilidade de descobri-la, por seu caráter accidental, não elide o defeito do funcionamento do serviço devido pelo Estado.¹⁴⁸

Indiscutível a distinção feita pelo autor que, ao reconhecer suposta irresistibilidade no fato de força maior, o diferencia do caso fortuito, anulando, no primeiro caso, a

¹⁴⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 609.

¹⁴⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 610.

¹⁴⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 610.

¹⁴⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 1057-1058.

possibilidade do Estado concorrer para o dano. Essa suposta irresistibilidade será objeto de discussão na seção seguinte e, de forma mais central, no terceiro capítulo deste trabalho.

De toda forma, ressalte-se ao leitor que a aplicação das causas excludentes de responsabilidade aos casos de dano ocasionado pelo Estado não é pacífica na doutrina, havendo se desenvolvido duas correntes: a do risco administrativo e a do risco integral - esta última não aceitando as excludentes na responsabilidade civil do Estado.

Na visão de Cahali, o foco dessa dissidência entre os doutrinadores está centrada na produção de efeitos da responsabilidade civil do Estado, não “[...] em função de uma distinção conceitual ou ontológica entre as duas modalidades pretendidas de risco [...]”.¹⁴⁹

O autor tece árduas críticas ao debate doutrinário quanto à teoria mais adequada, pois, ao seu ver:

[...] deslocada a questão para o plano da *causalidade*, qualquer que seja a qualificação que se pretenda atribuir ao risco como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado - risco integral, risco administrativo, risco-proveito -, **aos tribunais se permite a exclusão ou atenuação daquela responsabilidade quando fatores outros, voluntários ou não, tiverem prevalecido na *causação do dano*, provocando o rompimento do nexo de causalidade, ou apenas concorrendo como *causa na verificação do dano injusto*.**¹⁵⁰ (grifo nosso)

Portanto, para Cahali a distinção entre risco administrativo e risco integral seria irrelevante, na prática. Aqui, discorda-se do autor, pois, em que pese o juízo possa aduzir inexistência de nexo causal entre o ato do Estado e o dano sofrido no caso concreto, ele só o faz mediante fundamento fático-legal.

Explique-se: se o tribunal adotar a teoria do risco integral, os casos em que é possível justificar a não responsabilização do Estado por inexistência de nexo causal são extremamente reduzidos, sendo necessário que o magistrado demonstre, para afastar a responsabilidade civil, uma total e completa desconexão entre ato da Administração Pública e dano sofrido por administrado(s). Isso porque não haveria de se aplicar as excludentes previstas no Código Civil.

Por outro lado, com a adoção da teoria do administrativo, especialmente no que diz respeito à excludente de força maior, há, sim, um dever estatal de agir a fim de evitar

¹⁴⁹ CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil Do Estado**. 4. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2012, p. 37.

¹⁵⁰ CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil Do Estado**. 4. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2012, p. 38-39.

danos a terceiros e ao meio ambiente e, quando ele se omite em tal obrigação, concorre para a concretização do dano. Isso será demonstrado ao leitor em argumentos desenvolvidos nos capítulos seguintes.

Assim, uma aplicação irrestrita da teoria do risco administrativo pode resultar no afastamento indevido da responsabilidade civil do Estado, especialmente em casos de desastre, pois, como explicam Sarlet e Fensterseifer, na seara ambiental a maioria dos danos advém de casos supostamente imprevisíveis, ao exemplo das enchentes do Rio Grande do Sul e os incontáveis deslizamentos de terra ocorridos no país em períodos chuvosos.¹⁵¹

O caso do Rio Grande do Sul será tratado no capítulo 3, seção 3.2, mas, adiante-se: o Estado tem o dever de agir de forma preventiva diante dos riscos de desastre, sendo sua obrigação obter e produzir informações sobre os riscos e as vulnerabilidades presentes em seu território.

Não há verdadeira imprevisibilidade de fenômenos naturais, tampouco dos danos que deles decorrem, sendo que, embora o ser humano não controle a natureza ao ponto de evitar chuvas e cheias nos rios, ele certamente pode prevenir inundações com a construção (e manutenção) de diques. A suposta irresistibilidade da força maior é claramente irreal.

Estudando a hipótese da força maior enquanto excludente de responsabilidade civil do Estado, Cahali chega às seguintes conclusões:

- 1) a Administração Pública será responsabilizada pela reparação dos danos sofridos pelos particulares, provocados por eventos inevitáveis da natureza (chuvas torrenciais, inundações, alagamentos, deslizamentos, desmoronamentos), desde que, por sua omissão ou atuação deficiente, deixando de realizar obras que *razoavelmente* lhe seriam exigíveis (ou as realizando de maneira insatisfatória) poderia ter evitado a causação do prejuízo, ou atenuado as suas consequências;
- 2) a Administração Pública não poderá ser responsabilizada pela reparação do dano sofrido pelo particular provocado por eventos inevitáveis da natureza (chuvas torrenciais, inundações, alagamentos, deslizamentos, desmoronamentos), se nenhuma participação concorrente lhe pode ser imputada na causação do resultado danoso, seja porque *razoavelmente* não seria de exigir-se do Estado a realização de obras que pudessem evitar ou atenuar os efeitos do fato de natureza, seja porque aquelas realizadas seriam as únicas razoavelmente exigíveis.¹⁵²

¹⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 785.

¹⁵² CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil Do Estado**. 4. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2012, p. 50-51.

É exatamente isso o que se defende neste trabalho: a omissão do Estado, enquanto quaisquer dos entes federados obrigados a tomar ação em cenários de desastres, é causa concorrente para a causação do dano ambiental e aquele sofrido por terceiros, porque, se houvesse agido, como determina a Lei, tais danos não teriam ocorrido ou, ao menos, não teriam a mesma extensão ou gravosidade.

Mas, afinal, qual das teorias é adotada no ordenamento jurídico brasileiro? Di Pietro, apesar de defender o emprego das causas excludentes de responsabilidade nos casos envolvendo o Estado, aduz que a teoria do risco integral foi positivada no ordenamento jurídico brasileiro, ao exemplo das normas que versam sobre os danos causados por acidentes nucleares (art. 21, XXIII, da Constituição e Lei n. 6.453, de 17 de outubro de 1977) e danos decorrentes de atentados terroristas ou atos de guerra praticados contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras, bem como aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas também brasileiras de transporte aéreo público (Lei n. 10.309, de 22 de novembro de 2001 e Lei n. 10.744, de 9 de outubro de 2003).¹⁵³

É o mesmo que alguns autores do ramo do Direito Ambiental defendem, ao exemplo de Sarlet e Fensterseifer, os quais argumentam que:

Na interpretação do regime jurídico da responsabilidade civil em matéria ambiental (art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81 e art. 225, § 3º, da CF/1988), a doutrina e a jurisprudência consolidaram entendimento no sentido da adoção da denominada teoria do risco integral, afastando, portanto, a possibilidade de incidência de qualquer das excludentes de ilicitude, caracterizadas pelas hipóteses de força maior, caso fortuito, culpa da vítima ou fato de terceiro. Assim, o entendimento doutrinário e jurisprudencial amplamente dominante hoje é no sentido de não admitir qualquer excludente de ilicitude quando estiver em pauta hipótese de responsabilização civil pelo dano ecológico.¹⁵⁴ (grifo nosso)

Retomando a discussão das teorias em termos não específicos ao Direito Ambiental, é essencial avaliar a jurisprudência das Cortes Superiores para compreender como o Judiciário brasileiro vem decidindo - se aplica a teoria do risco administrativo ou integral.

Tem especial relevância o Recurso Extraordinário n. 136.861/SP, por ter firmado a tese de repercussão geral n. 366. O julgado em questão, do ano de 2020, apresenta a seguinte ementa:

¹⁵³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p.743.

¹⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 785.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FISCALIZAÇÃO DO COMÉRCIO DE FOGOS DE ARTIFÍCIO. **TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA.** NECESSIDADE DE VIOLAÇÃO DO DEVER JURÍDICO ESPECÍFICO DE AGIR. **1. A Constituição Federal, no art. 37, § 6º, consagra a responsabilidade civil objetiva das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Aplicação da teoria do risco administrativo. Precedentes da CORTE. 2. Para a caracterização da responsabilidade civil estatal, há a necessidade da observância de requisitos mínimos para aplicação da responsabilidade objetiva, quais sejam: a) existência de um dano; b) ação ou omissão administrativa; c) ocorrência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa; e d) ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.** 3. Na hipótese, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo concluiu, pautado na doutrina da teoria do risco administrativo e com base na legislação local, que não poderia ser atribuída ao Município de São Paulo a responsabilidade civil pela explosão ocorrida em loja de fogos de artifício. Entendeu-se que não houve omissão estatal na fiscalização da atividade, uma vez que os proprietários do comércio desenvolviam a atividade de forma clandestina, pois ausente a autorização estatal para comercialização de fogos de artifício. 4. Fixada a seguinte tese de Repercussão Geral: “Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular”. 5. Recurso extraordinário desprovido.¹⁵⁵

Similarmente, os Recursos Extraordinários n. 179.147/SP, n. 369.820/RS, n. 109.615/RJ e n. 841.526/RS e o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 847.116/RJ, cujas ementas já foram transcritas anteriormente neste trabalho, também pugnam pela aplicação da teoria do risco administrativo.

Há, contudo, uma grande diferença no que diz respeito, especificamente, à teoria adotada para a responsabilização do Estado na omissão de dever de fiscalização geradora (ou concorrente para a geração) de dano ambiental. Essa questão será detalhada na seção seguinte.

Por ora, passe-se à análise do elemento final da responsabilidade civil do Estado - o dano. Para que este seja indenizável ou reparável é necessário apresentar algumas características. Como leciona Garcia:

¹⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 136.861/SP**. Relator: Min. Edson Fachin. Ementa: Responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de omissão do dever de fiscalizar comércio de fogos de artifício em residência. Tese de Repercussão Geral (Tema 366): "Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público a irregularidade no funcionamento do estabelecimento." Julgamento: 11 mar. 2020. Publicação: DJe 18 jun. 2020.

[...] não basta que o prejuízo seja especial ou iniquamente desigual para ser ressarcível.

É ainda necessário que o prejuízo, pela sua gravidade, pela sua importância, pelo seu peso, ultrapasse o carácter de um ónus natural decorrente da vida em sociedade, mesmo no âmbito de um Estado intervencionista como é o Estado moderno. Aceita-se que o cidadão suporte pequenos constrangimentos, contrapartida natural dos benefícios que recebe, mas já não se aceita que cruze os braços em frente de danos anormalmente onerosos provocados pela actuação estadual.¹⁵⁶

Similarmente, Bandeira de Mello expõe a obrigatoriedade de duas características que considera essenciais para caracterizar o dano indenizável:

- (a) A primeira delas é que o dano corresponda a lesão *a um direito da vítima*. Quem não fere direito alheio não tem por que indenizar. Ou, dito pelo reverso: quem não sofreu gravame em um direito não tem título jurídico para postular indenização. [...]
- (b) Para ser indenizável cumpre que o dano, ademais de incidente sobre um direito, seja *certo*, vale dizer, não apenas eventual, possível. Tanto poderá ser atual como futuro, desde que certo, real.¹⁵⁷

Também sobre o dano, José dos Santos Carvalho Filho explica que a responsabilidade civil do Estado abrange os danos materiais e moral, conforme segue:

O dano nem sempre tem cunho patrimonial, como era concebido no passado. A evolução da responsabilidade culminou com o reconhecimento jurídico de duas formas de dano - *o dano material (ou patrimonial) e o dano moral*. O dano material é aquele em que o fato causa lesão ao patrimônio do indivíduo atingido. Já na noção do dano moral, o que o responsável faz é atingir a esfera interna, moral e subjetiva do lesado, provocando-lhe, dessa maneira, alguma forma de sofrimento ou incômodo.¹⁵⁸

Vale notar aqui que, no Direito Ambiental, há um amplo debate sobre a possibilidade ou não de se falar em dano moral ambiental e, se sim, se tal modalidade de dano poderia abarcar o espectro coletivo. Costa Neto ilustra, de forma simplificada, a fundamentação desse tipo de dano, ilustrando que:

A caracterização do dano ambiental de carácter moral ou extrapatrimonial tem como suposto a vertente ambiental antropocêntrica, porquanto somente a pessoa pode ser considerada titular dos atributos ligados à moral. O dano moral não tem dimensão econômica, estando vinculada ao plano subjetivo, à dignidade pessoal e a outros atributos ligados à personalidade.¹⁵⁹

¹⁵⁶ GARCIA, António Dias. Da Responsabilidade Civil Objectiva do Estado e Demais Entidades Públicas. In: QUADROS, Fausto de (org). **Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995, p.189-221.p.208.

¹⁵⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p.1.053-1.054.

¹⁵⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p.595.

¹⁵⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 285.

A temática do dano moral ambiental, de alta complexidade por si própria, não será objeto de uma análise aprofundada neste trabalho, bastando ao leitor o conhecimento de que ela existe. Isso se justifica porque, ao tratar da responsabilidade civil por dano ambiental, a existência, ou não, do dano moral ambiental e sua extensão individual ou coletiva em nada afeta a adoção da teoria do risco administrativo ou risco integral para a responsabilização do Estado -objeto central desta pesquisa.

Feito o devido esclarecimento, retome-se a análise da bibliografia do dano causado pelo Estado. Nessa senda, Di Pietro traz algumas exigências relacionadas ao seu autor e a vítima para que o evento danoso se caracterize como indenizável:

- [...] 3. que seja causado **dano a terceiros**, em decorrência da prestação de serviço público; aqui está o nexo de causa e efeito; como o dispositivo constitucional fala em **terceiros**, é inaceitável o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, pelo voto do Ministro Carlos Velloso, no sentido de que a responsabilidade só é objetiva se o dano for causado ao **usuário** do serviço público; se for causado a **terceiro**, a responsabilidade é subjetiva (RE-262.651, 2ª turma, e RE-302.622-4, 2ª turma); em julgado posterior, no entanto, o STF retomou o seu entendimento anterior, favorável à existência de responsabilidade objetiva decorrente de dano causado a terceiro, independentemente da qualidade de usuário de serviço público; não poderia ser outra a interpretação, tendo em vista que o dispositivo, ao falar em danos causados a terceiros, não distingue entre o usuário e o não usuário; em consequência, não pode o intérprete fazê-lo, sob pena, inclusive, de derogar o princípio da repartição dos encargos sociais e a ideia de risco que é inerente a grande parte das atribuições do Estado;
4. que o dano seja causado por **agente** das aludidas pessoas jurídicas, o que abrange todas as categorias, de agentes **políticos, administrativos** ou **particulares em colaboração com a Administração**, sem interessar o título sob o qual prestam o serviço;
5. que o agente, ao causar o dano, aja **nessa qualidade**; não basta ter a qualidade de agente público, pois, ainda que o seja, não acarretará a responsabilidade estatal se, ao causar o dano, não estiver agindo no exercício de suas funções.¹⁶⁰

Independente, portanto, se a vítima é um terceiro usuário do serviço público ou apenas alguém que, mesmo sem vinculação direta ao Estado e os serviços por ele prestados, sofreu um dano decorrente da ação ou omissão de um dos agentes públicos que representa a Administração Pública.

2.2. A responsabilidade civil objetiva por dano ambiental e as teorias do risco administrativo e integral

¹⁶⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p.744.

É imprescindível para o estudo do modelo brasileiro de responsabilização por dano ambiental, compreender o que se pode identificar como dano ao meio ambiente, afinal, é ele a motivação da responsabilização. Na visão de Milaré, por exemplo:

[...] é dano ambiental toda interferência antrópica infligida ao patrimônio ambiental (natural, cultural, artificial), capaz de desencadear, imediata ou potencialmente, perturbações desfavoráveis (*in pejus*) ao equilíbrio ecológico, à sadia qualidade de vida, ou a quaisquer outros valores coletivos ou de pessoas.¹⁶¹

À primeira vista, o autor aparenta defender uma interpretação ampla do conceito do dano ambiental, todavia, Milaré sustenta que:

Em primeiro lugar, a *interferência* infligida aos bens ambientais há de estar relacionada à ação do homem - única responsável pela assustadora degradação ambiental que se alastra a olhos vistos - e não a fatos próprios e exclusivos da natureza, como um *terremoto*, por exemplo. Deveras, o chamado fortuito externo (ou natural), como fato imprevisível e inevitável, sem qualquer ligação com uma atividade que provoque um dano qualquer, foge da categoria em estudo e cai na vala do irressarcível.¹⁶²

A concepção de Milaré, portanto, traz notável restrição ao que se considera dano ambiental ressarcível. Aliás, como se pode verificar no trecho acima reproduzido, o autor apresenta um argumento que o vincula à aceitação da teoria do risco administrativo - embora seja tipicamente lido como um defensor da teoria do risco integral¹⁶³ -, assumindo que o caso fortuito ou força maior viabilize a não responsabilização pelo dano, justificando essa ideia com a presunção de que se trataria de “fato imprevisível e inevitável” capaz de romper o nexo causal entre a conduta (de um terceiro não identificado ou do Estado) e o dano ambiental.

A problemática desse tipo de argumento é esclarecida por Sarlet e Fensterseifer, que, como já foi mencionado, apontam para a inconsistência da adoção da teoria do risco administrativo em cenários de dano ambiental explicando que a maioria dos riscos - e danos, uma vez que se concretizam tais riscos - vem de casos supostamente imprevisíveis.¹⁶⁴

¹⁶¹ MILARÉ, Édis. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental**: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade. 2016. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2016, p. 83.

¹⁶² MILARÉ, Édis. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental**: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade. 2016. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2016, p. 83.

¹⁶³ BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira Baracho. **Responsabilidade Civil por Dano ao Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 321.

¹⁶⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 785.

Tal ideia se relaciona diretamente com a nova realidade global da sociedade de risco. Essa tese será detalhadamente desenvolvida no capítulo seguinte deste trabalho, mas adiante-se que nesse modelo de sociedade, há um estado de risco inerente, que

[...] surge no momento histórico em que a ciência, ao revés de indicar porto seguro para toda a sociedade, criou a atualidade do risco relativo, na medida em que ela mesma criou as condições de falência dos benefícios.¹⁶⁵

Outra característica importante dessa nova sociedade é que os riscos se tornaram ainda mais graves e invisíveis. Nas palavras de Beck, “[e]les desencadeiam danos sistematicamente definidos, por vezes irreversíveis, permanecem no mais das vezes fundamentalmente invisíveis [...]”¹⁶⁶ e “[m]uitos dos novos riscos [...] escapam inteiramente à capacidade perceptiva humana imediata”.¹⁶⁷

O autor se fundamenta principalmente no desenvolvimento de tecnologias nucleares, mas é possível trazer sua visão ao âmbito das mudanças climáticas. Sabe-se que o desenvolvimento tecnológico e industrial impulsionado pelo capitalismo está no centro das alterações do clima. O ser humano vem, então, criando riscos dos quais sequer sabia.

Pode-se argumentar que nem sempre foi possível conhecer tais riscos, mas, com a mesma tecnologia que vem se desenvolvendo desenfreadamente, criaram-se meios de diagnóstico de vulnerabilidades ambientais e identificação dos riscos, de forma que a humanidade é, hoje, capaz de prever danos ambientais oriundos de sua atuação.

Aliás, a Constituição de 1988 reconhece isso, quando prevê, no art.225, §1º, inciso IV, a realização de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.¹⁶⁸

Tratando especificamente das mudanças climáticas, a Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009, traz, em seu art. 3º, inciso II, que:

¹⁶⁵ BELLO FILHO, Ney de Barros. Teoria do Direito e Ecologia: apontamentos para um direito ambiental no século XXI. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 283-319, p. 301.

¹⁶⁶ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 27.

¹⁶⁷ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 32.

¹⁶⁸ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

II - serão tomadas medidas para **prever**, evitar ou minimizar **as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional**, sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos;¹⁶⁹ (grifo nosso)

Não há de se falar, portanto, em fortuito natural imprevisível e inevitável. O paradigma social, científico e ambiental é outro. Não mais se pode alegar o desconhecimento dos riscos como fator de desfazimento do nexo causal entre o dano e omissão do Estado, até porque admitir isso seria permitir a violação do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente sadio - a vedação à degradação ambiental.

Ademais, por isso mesmo é comum na doutrina do Direito Ambiental a defesa da ampliação do nexo causal entre a conduta causadora do dano ou geradora de risco e o dano efetivamente sofrido. Sarlet e Fensterseifer, por exemplo, escrevem que:

A flexibilização do nexo causal, como resultado da aplicação dos princípios jurídicos ecológicos, como é o caso da prevenção e da precaução, é um dos campos mais sensíveis do atual regime jurídico da responsabilidade civil ambiental. [...] A ruptura com a tradição jurídica liberal-individualista em sintonia com os novos desafios sociais e ecológicos impostos pela “sociedade do risco” contemporânea, como preconizada na obra clássica de Ulrich Beck, deslocam o foco de atenção e maior proteção do autor do dano para a vítima do dano (no caso da seara ecológica, da sociedade como um todo). A magnitude e impacto social do dano ecológico torna imperativa tal abordagem, especialmente no sentido de evitar a sua ocorrência.¹⁷⁰

Na mesma linha, Carvalho e Damacena explicitam a necessidade de se construir uma nova compreensão do nexo causal diante do Direito dos Desastres, especialmente em razão das mudanças climáticas, aduzindo que:

A mudança climática, um dos elementos desencadeadores de desastres, impõe à responsabilidade civil Estatal um fenômeno de *causalidade complexa*. A identificação de responsáveis determinados e, sobretudo, a caracterização de um nexo de causalidade adequado é extremamente difícil, pois parte-se da premissa de que tais danos são resultados de um modelo civilizatório e, por isso, caracterizam-se por sua origem histórica e difusa. Nesse caso, nem a responsabilização objetiva parece solucionar a questão, posto que a identificação da relação entre o nexo de causalidade e o dano, requisito básico para sua configuração, apresenta-se prejudicado.¹⁷¹

Nada obstante o entendimento inicial de Milaré sobre o “fortuito natural”, vale notar que o autor, posteriormente, ainda em sua tese de doutorado, defende a aplicação da

¹⁶⁹ BRASIL. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, edição extra, Brasília, DF, p. 109, 29 dez. 2009.

¹⁷⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 792.

¹⁷¹ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 128.

teoria do risco integral, justificando que “[...] ao menos por hora, melhor atende à preocupação de se estabelecer um sistema o mais rigoroso o possível, ante o alarmante quadro de degradação que se assiste aqui e em todo o mundo”.¹⁷²

Milaré rebate, ainda, a ideia do risco criado, pela qual só se poderia responsabilizar o poluidor pelos riscos próprios ou típicos da atividade (excluindo os conexos)¹⁷³, justificando assim seu posicionamento:

À luz do microssistema da responsabilidade ambiental, trata-se, a bem ver, de posição reducionista, na contramão dos avanços da responsabilidade civil contemporânea, que pugna pela máxima ressarcibilidade do dano experimentado pelas pessoas e pela coletividade.¹⁷⁴

Estabelecida a divergência entre o que se defende neste estudo e a tese de Milaré, volte-se à definição do dano ambiental. Nessa senda, o referido autor diferencia o dano ambiental propriamente dito do mero efeito negativo sobre o meio ambiente, escrevendo o seguinte:

[...] temos que o *dano ambiental* é uma afronta às normas ambientais, causando um indesejado prejuízo - ou poluição - ao meio ambiente e/ou a terceiros (conhecido este último como efeito ricochete ou reflexo). Tal prejuízo deve então ser reparado pelos mecanismos da responsabilidade civil ambiental, com a utilização inclusive dos meios processuais preventivos. Pode ainda ser coibido pela aplicação de penalidades administrativas e sanções criminais. Já o *impacto negativo ao meio ambiente* é um fato previsto pela legislação ambiental e aceito pela sociedade, exigindo, porém, o seu gerenciamento pelo processo administrativo de licenciamento ambiental.¹⁷⁵

Similarmente, Costa Neto reivindica que o dano ambiental é aquilo que, afetando efetivamente o bem jurídico do meio ambiente, extrapola o que se considera suportável. Em suas palavras:

A hipótese de dano deve expressar um sentido de anormalidade, a partir da qual o equilíbrio do sistema é atingido. Essa anormalidade deve evidenciar também a extrapolação de standards de suportabilidade do sistema ecológico, de molde a abalar sua funcionalidade. A tolerabilidade é o limite entre o uso sustentável e a

¹⁷² MILARÉ, Édís. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental**: contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade. 2016. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2016, p. 232.

¹⁷³ MILARÉ, Édís. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental**: contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade. 2016. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2016, p. 231.

¹⁷⁴ MILARÉ, Édís. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental**: contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade. 2016. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2016, p. 231.

¹⁷⁵ MILARÉ, Édís. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental**: contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade. 2016. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2016, p. 85.

ruptura do equilíbrio. Assim, é o interesse em restabelecer o equilíbrio econômico-jurídico afetado pelo dano que faz nascer a responsabilidade civil.¹⁷⁶

Nota-se, portanto, que existe um nível de prejuízo ambiental aceito por sua inerência à vida humana. A título de exemplo, se a ideia de dano ambiental abrangesse todo e qualquer prejuízo ao meio ambiente, até mesmo a caça de animais para sobrevivência poderia ser considerada danosa. Por isso é tão relevante compreender a diferença entre o dano civil, penal e administrativamente responsabilizável e o mero prejuízo genérico.

O dano ambiental cuja responsabilização cível se debate neste estudo é, portanto, aquele que, decorrente da ação humana aliada ao efeito das mudanças climáticas sobre os fenômenos naturais, causa impactos além da tolerabilidade socialmente aceita.

É o dano que, além de previsível, não pode ser considerado inevitável - nos termos já discutidos anteriormente - e tampouco pode ser tolerado, pois não se justifica com qualquer necessidade humana vinculada a direitos fundamentais. Ora, sendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito fundamental, ele só poderia ser mitigado se se estivesse diante de um conflito com outro direito fundamental.

Canotilho defende algo similar, sustentando a necessidade de que as intervenções no meio ambiente sejam devidamente justificadas, já que se trata de um direito fundamental tão essencial à dignidade da pessoa humana e à própria vida. Nas palavras do autor:

[...] as agressões ao direito ao ambiente, traduzidas sobretudo na perturbação da integridade dos componentes ambientais naturais, carecem de justificação adequada caso se trate também de restrições ao núcleo essencial do direito ao ambiente e qualidade de vida na sua dimensão de direito, liberdade e garantia.¹⁷⁷

Aliás, mesmo no quesito de conflitos de direitos fundamentais já se concede uma especial relevância ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É o que se vê na jurisprudência do STJ, especialmente no REsp n. 403.190/SP, que tem a seguinte ementa:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÃO DE FAZER. MATA ATLÂNTICA. RESERVATÓRIO BILLINGS. LOTEAMENTO CLANDESTINO. ASSOREAMENTO DA REPRESA. REPARAÇÃO AMBIENTAL.

1. A destruição ambiental verificada nos limites do Reservatório Billings – que serve de água grande parte da cidade de São Paulo –, provocando assoreamentos, somados à destruição da Mata Atlântica, impõe a condenação

¹⁷⁶ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 262.

¹⁷⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da Sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional. **Tékhnē - Revista de Estudos Políticos**, Barcelos, v. 8, n. 13, p. 7-18, 2010, p. 15.

dos responsáveis, ainda que, para tanto, haja necessidade de se remover famílias instaladas no local de forma clandestina, em decorrência de loteamento irregular implementado na região.

2. Não se trata tão-somente de restauração de matas em prejuízo de famílias carentes de recursos financeiros, que, provavelmente deixaram-se enganar pelos idealizadores de loteamentos irregulares na ânsia de obterem moradias mais dignas, mas de preservação de reservatório de abastecimento urbano, que beneficia um número muito maior de pessoas do que as residentes na área de preservação. **No conflito entre o interesse público e o particular há de prevalecer aquele em detrimento deste quando impossível a conciliação de ambos.**

[...] 4. Recursos especiais de Alberto Srur e do Município de São Bernardo do Campo parcialmente conhecidos e, nessa parte, improvidos.¹⁷⁸ (grifo nosso)

É oportuno ressaltar, assim como fizeram Leite e Ayala¹⁷⁹, que esse precedente representou uma grande mudança da ótica da Corte Superior que, em julgado de maio do mesmo ano - o qual teve o mesmo Relator e que também tratava da represa Billings - havia ratificado sentença que, ao invés de determinar a demolição total do empreendimento irregular e causador de dano ambiental, apenas indicou: (i) a substituição das matérias impermeáveis por outras permeáveis – tais como camadas asfálticas por paralelepípedos, calçamentos por gramas etc. –; (ii) a complementação da área prevista no § 1º do art. 4º da Lei n. 6.766/79; e (iii) outras medidas voltadas à recuperação da represa - tudo em razão da consolidação da ocupação do local.¹⁸⁰

Retornando à conceituação do dano ambiental, no que diz respeito à previsão legal, não há uma definição única e específica no ordenamento jurídico nacional. Sarlet e Fensterseifer, todavia, sustentam que tal conceito pode ser aduzido das definições de degradação de qualidade ambiental e poluição constantes no art. 3º, incisos II e III da Lei n. 6.938/81.¹⁸¹ Tais dispositivos têm as seguintes redações:

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

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

a) prejudique a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

¹⁷⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 403.190/SP**. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Ementa: Ação Civil Pública. Proteção do Meio Ambiente. Obrigação de Fazer. Mata Atlântica. Reservatório Billings. Loteamento Clandestino. Assoreamento da Represa. Reparação Ambiental. Julgamento: 27 jun. 2006. Publicação: DJe 14 ago. 2006.

¹⁷⁹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 319-320.

¹⁸⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 332.772/SP**. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Ementa: Ação Civil Pública. Proteção do Meio Ambiente. Tutela Específica. Impossibilidade. Perdas e Danos. Julgamento: 4 maio 2006. Publicação: DJe 28 jun. 2006.

¹⁸¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 810.

- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.¹⁸²

Trata-se, contudo, de apenas uma faceta do dano ambiental, a qual os autores denominam dano ambiental estrito. Há, ainda, o dano ambiental reflexo ou por ricochete, que é aquele sofrido pelo terceiro. Sarlet e Fensterseifer esclarecem que não é um dano ecológico difuso, mas aquele que resulta da mesma situação fática que causou a degradação ecológica, estando fundamentado no art. 14, §1º, também da Lei n. 6.938/81.¹⁸³ Tal norma prevê o seguinte: “[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade [...]”.¹⁸⁴ O emprego deliberado do dano a terceiros, por parte do legislador, garante, portanto, o direito à indenização por dano ambiental reflexo.

Notável, ainda, que o conceito de dano ambiental não se limita a uma ideia fechada do meio ambiente, mas, nas palavras de Leite e Ayala:

[...] o dano ambiental mais do que uma manifestação objetiva de degradação de determinados elementos naturais, considerados *uti singulis*, representa um estado de degradação existencial que reforça a interdependência entre um conjunto de valores socioeconômicos e a indivisibilidade entre as realidades protegidas, não sendo possível propor um efeito de proteção para a pessoa humana dissociado da proteção do meio ambiente natural, ou um efeito de proteção do meio ambiente natural que não considere que esta realidade é condição para uma existência digna da pessoa humana.¹⁸⁵

O trecho acima reproduzido, além de demonstrar a complexidade do que se compreende por dano ambiental, retoma o que já foi trabalhado neste estudo sobre a caracterização do meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto uma condição essencial à vida humana, algo que compõe o mínimo existencial e fundamenta os demais direitos fundamentais porque é a base de nossa existência. O meio ambiente é parte do ser

¹⁸² BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 16.509, 2 set. 1981.

¹⁸³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 811.

¹⁸⁴ BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 16.509, 2 set. 1981.

¹⁸⁵ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 316.

humano e vice-versa - daí a gravidade do dano ambiental e a necessidade de responsabilização pelo mesmo.

Compreendida a questão do dano ambiental, inicie-se, de fato, o estudo da responsabilidade civil por danos dessa modalidade. Parte-se, portanto, da análise do texto legal - em primeiro lugar, da Constituição de 1988 - para identificar como essa responsabilização é regulamentada no ordenamento jurídico brasileiro. Aliada à leitura das normas, se fará uma revisão bibliográfica da interpretação de tais normas pela doutrina, bem como o entendimento jurisprudencial relevante para a matéria.

A Constituição de 1988, contém clara previsão da responsabilidade objetiva em casos de danos ao meio ambiente, tendo seu art. 225, §3º, a seguinte redação: “[a]s condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.¹⁸⁶

Nada obstante, a Lei n. 6.938/1981 (obviamente anterior à Constituição de 1988), instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), já trazia regulamentação da responsabilidade objetiva por dano ambiental, na forma da redação de seu art. 14, §1º, abaixo reproduzido:

§1º. Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.¹⁸⁷

Todavia, Sarlet e Fensterseifer lecionam que, antes mesmo da Lei n. 6.938/1981, a Lei n. 6.453/1977, a qual trata da responsabilidade civil e criminal por atos relacionados a atividades nucleares, já havia criado a fundamentação legal para a formulação do que compreendemos hoje como responsabilidade civil objetiva por dano ambiental.¹⁸⁸

¹⁸⁶ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹⁸⁷ BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 16.509, 2 set. 1981.

¹⁸⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental**: introdução, fundamentos, teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 63.

Os autores explicam que, pela leitura do art. 4º, *caput*, da Lei n. 6.453/1977, o qual prevê que: “será exclusiva do operador da instalação nuclear, nos termos desta lei, independentemente da existência de culpa, a responsabilidade civil pela reparação de dano nuclear causado por acidente nuclear [...]”,¹⁸⁹ a norma em questão representou um rompimento com o que denominaram “paradigma liberal-individualista clássico do Direito Civil”, influenciando a elaboração da PNMA de 1981.¹⁹⁰

Em que pese os autores de Direito Ambiental tipicamente foquem nos textos legais do ramo e nas normas constitucionais ao abordar a responsabilidade por dano ambiental, José Rubens Morato Leite e Melissa Ely Melo fazem uma importante observação sobre a legislação civil brasileira que impacta na interpretação do conjunto normativo que rege essa temática: os autores apontam que o art. 927, parágrafo único, do Código Civil fez algo que nem mesmo a PNMA conseguiu - a norma traz a previsão de responsabilização por risco ao direito de terceiro.¹⁹¹

Tal observação é indispensável ao estudo da responsabilidade por dano ambiental, pois implica na possibilidade de responsabilização não só pelo dano efetivo, mas também pela exposição do direito ao risco, sendo a redação do art. 927, parágrafo único, do Código Civil, a seguinte:

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, riscos para os direitos de outrem.¹⁹²

Assim sendo, a responsabilidade civil objetiva por dano ambiental, quando fundamentada na geração de risco, deverá se apresentar da seguinte maneira:

[...] todo aquele que desenvolve atividade lícita, que possa gerar perigo a outrem, deverá responder pelo risco, não havendo necessidade de a vítima provar culpa do agente. Verifica-se que o agente responde pela indenização em virtude de haver realizado uma atividade apta para produzir risco. O lesado só terá que provar nexo de causalidade entre a ação e o fato danoso, para exigir seu direito reparatório. O

¹⁸⁹ BRASIL. Lei n. 6.453, de 17 de outubro de 1977. Dispõe sobre a responsabilidade civil por dano nuclear e a responsabilidade criminal por ato relativo a atividades nucleares. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 13.957, 18 out. 1977.

¹⁹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental**: introdução, fundamentos, teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 63.

¹⁹¹ LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As Funções Preventivas e Precaucionais da Responsabilidade Civil por Danos Ambientais. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 28, n. 55, p. 195-218, dez. 2007, p. 198-199.

¹⁹² BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002.

pressuposto da culpa, causador do dano, é apenas o risco causado pelo agente em sua atividade.¹⁹³

Leite e Melo lecionam, ainda, que o Brasil adotou, especificamente, a responsabilidade objetiva pelos riscos criados, os quais definem como “[...] os produzidos por atividades e bens dos agentes que multiplicam, aumentam ou potencializam um dano ambiental”.¹⁹⁴ A responsabilidade por dano ambiental, portanto, não mais se restringe àqueles que dão causa ao dano, mas se aplica também àqueles que o exacerbam, amplificando seus efeitos prejudiciais.

Também sobre o risco, Carvalho explica que deve ser adotada uma interpretação normativa conforme a teoria do risco abstrato. Essa teoria, disserta o autor, foi:

[...] forjada em resposta às necessidades estruturais impostas pelos novos direitos na sociedade pós-industrial, estabelece a existência de um dever de prevenção, obrigando à gestão dos riscos (ambientais) mediante tomadas de decisão que se antecipem à concretização destes em danos, uma vez considerada a relevância transindividual dos interesses envolvidos.¹⁹⁵

A teoria defendida por Carvalho contrasta à do risco concreto, que se considera ultrapassada, atribuída tipicamente à sociedade industrial, “[...] segundo a qual o risco somente é levado em consideração como critério de imputação de responsabilidade civil por danos já concretizados”.¹⁹⁶

Notavelmente, defende-se, neste trabalho, a teoria do risco abstrato, uma vez que o risco concreto exige o dano concreto para a responsabilização, o que se considera inadequado aos princípios de prevenção e precaução do Direito Ambiental atual. Tais princípios serão explicados ao leitor no capítulo seguinte, bastando, momentaneamente, que compreenda que o Direito Ambiental caminha em direção ao gerenciamento de riscos em prol da prevenção dos danos ao meio ambiente, não sendo admissível, portanto, aguardar que o dano se verifique no caso concreto.

¹⁹³ LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As Funções Preventivas e Precaucionais da Responsabilidade Civil por Danos Ambientais. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 28, n. 55, p. 195-218, dez. 2007, p. 201.

¹⁹⁴ LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As Funções Preventivas e Precaucionais da Responsabilidade Civil por Danos Ambientais. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 28, n. 55, p. 195-218, dez. 2007, p. 202.

¹⁹⁵ CARVALHO, Délton Winter de. **Regulação Constitucional e Risco Ambiental**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, [S.L.], v. 12, p. 13-31, 2008, p. 16.

¹⁹⁶ CARVALHO, Délton Winter de. **Regulação Constitucional e Risco Ambiental**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, [S.L.], v. 12, p. 13-31, 2008, p. 16.

No que tange à discussão doutrinária sobre as teorias do risco integral e administrativo na responsabilidade do Estado por dano ambiental, esse debate ganha novos recortes no seio do Direito Ambiental.

A maioria dos autores defende a teoria do risco integral, contudo, existem alguns autores defendem a aplicação das excludentes de ilicitude do Código Civil aos casos em que haja responsabilização do Estado por dano ambiental.

Indispensável, ao se falar de responsabilidade civil por dano ambiental, considerar as lições de Sérgio Ferraz. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior explica que o autor foi um dos pioneiros no tema de Direito Ambiental no Brasil, havendo publicado em 1972 o artigo “Direito Ecológico, perspectivas e sugestões” e, em 1977, o artigo “Responsabilidade Civil por Dano Ecológico”.

Apesar de ter sido realizada uma republicação do artigo no ano de 2018, o acesso ao seu conteúdo integral é dificultado, sendo disponível ao público geral apenas um breve resumo. Por esse motivo, se utilizará, neste trabalho, trechos de Baracho Júnior em referência a Ferraz.

Conforme Baracho Júnior pontua, Ferraz já defendia, mesmo em 1977, a aplicação da teoria do risco integral, como pode se ver em trecho reproduzido na obra do primeiro autor:

Não se pode pensar em outra malha senão a malha realmente bem apertada que possa, na primeira jogada da rede, colher todo e qualquer possível responsável pelo prejuízo ambiental. É importante que, pelo simples fato de ter havido a omissão, já seja possível enredar agente administrativo e particulares, todos aqueles que de alguma maneira possam ser imputados ao prejuízo provocado para a coletividade.¹⁹⁷

Oportuno tratar, ainda, das consequências da adoção da teoria do risco integral na responsabilidade civil por dano ambiental. Milaré, estabelecendo um diálogo com Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, explica que, como decorrência da teoria, se constata a prescindibilidade da investigação de culpa, expondo:

Segundo o sistema engendrado por nosso legislador, a obrigação ressarcitória emerge da simples ocorrência de um resultado prejudicial ao homem e ao seu ambiente, sem qualquer apreciação subjetiva da contribuição da conduta do poluidor

¹⁹⁷ FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade Civil por Dano Ecológico. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 49-50, p. 38, 1977 *apud* BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade Civil por Dano ao Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 320.

para a produção do dano. O fato danoso e não o fato culposos *lato sensu* é que engendra a responsabilidade.¹⁹⁸

Essa primeira consequência, contudo, não é necessariamente atribuída à adoção à teoria do risco integral, mas à própria ideia de responsabilidade objetiva pelo dano ambiental, pois, como já se disse, essa modalidade de responsabilidade tem como característica definidora justamente a irrelevância da intenção ou motivação do agente, quer tenha propositalmente visado causar o dano ou tenha o gerado “sem querer”, a responsabilidade se aplicará desde que seja constatada o nexo causal entre a conduta e o dano percebido no caso concreto.

A segunda consequência notada por Milaré diz respeito à irrelevância da ilicitude da atividade ensejadora do dano, pois, em suas palavras: “[...] tão somente a lesividade é suficiente à responsabilização do poluidor”.¹⁹⁹ A terceira consequência, por sua vez, é a inadmissibilidade das excludentes de responsabilidade, já abordada anteriormente de forma extensiva.²⁰⁰

Ao contrário da lição de Ferraz, combatendo a corrente majoritária na seara do Direito Ambiental, Wedy escreve o seguinte sobre a teoria do risco integral:

A adoção da teoria do risco integral é uma temeridade, pois radicaliza no sentido de culpar o Estado a qualquer custo. O ente estatal fica impossibilitado de alegar até mesmo força maior ou caso fortuito - clássicas excludentes da responsabilidade civil - em defesa dos seus direitos. A responsabilidade objetiva por si já é um instrumento de gestão de riscos poderoso, pois permite a responsabilização do agente causador do dano sem prova de culpa. Agravá-la com a impossibilidade de alegação de excludentes da responsabilidade civil é uma causa de desequilíbrio à ordem jurídica causadora de insegurança. [...]

Ademais, a adoção da teoria do risco integral configuraria a condenação instantânea do réu e, no caso do Estado, levaria por certo ao esgotamento de suas reservas, o que por si só fere de morte o princípio da reserva do possível.²⁰¹

As preocupações manifestas por Wedy não são infundadas, contudo, pode-se dizer que estão ultrapassadas. Será explorado no capítulo seguinte o advento da sociedade de risco e os efeitos da nova geração de riscos na sociedade, inclusive na organização do Estado e da política, mas, para fins de estabelecimento de um diálogo com o autor e demais defensores da

¹⁹⁸ MILARÉ, Édís. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental**: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade. 2016. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2016, p. 215.

¹⁹⁹ MILARÉ, Édís. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental**: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade. 2016. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2016, p. 215.

²⁰⁰ MILARÉ, Édís. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental**: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade. 2016. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2016, p. 217.

²⁰¹ WEDY, Gabriel. O Princípio da Precaução e a Responsabilidade Civil do Estado. **Revista da AJURIS**, [S.L.], v. 41, n. 134, p.163-294, 2014, p. 285-286.

teoria do risco administrativo, antecipe-se o seguinte: o Estado não pode mais alegar desconhecimento de questões de força maior, sendo ele legalmente obrigado a tomar medidas preventivas e mitigadoras de danos diante dos riscos de desastre dos quais ele deve ter o conhecimento.

Há de se notar, ainda, que o princípio da reserva do possível continua a ser aplicado mesmo com a adoção da teoria do risco integral, cabendo ao Estado demonstrar que tomou todas as medidas preventivas e mitigadoras de dano possíveis no caso concreto. Não há condenação imediata, afinal, isso feriria os princípios (e direitos fundamentais) do devido processo legal e ampla defesa e contraditório.

Essa inquietação quanto à questão financeira não é nova. Em um artigo publicado em 2004 Alexandre Santos de Aragão já expressava seu receio quanto ao uso indiscriminado da responsabilização civil do Estado.²⁰²

O autor expressa um temor quanto à possibilidade da responsabilidade civil do Estado criar uma situação similar ao aumento dos custos de serviços prestados por profissionais particulares em razão de obrigações indenizatórias, conforme narrado por Domenico Solace.²⁰³ Em suas palavras, “[...] a sociedade muitas vezes pode não ter a exata dimensão da imputação do ônus financeiro correspondente [...]”.²⁰⁴

Mesmo que a responsabilidade civil do Estado tenha custos financeiros, não é justo que a existência dos mesmos sirva de fundamento para admitir a continuidade de graves violações de direitos. Aliás, falando especificamente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o perigo de danos irreversíveis atribuídos aos desastres naturais supera, em muito, o encargo econômico.

Admitir que o Estado cause, mesmo que por omissão, danos irreversíveis ao meio ambiente sem qualquer obrigação de reparação, tendo em mente a valorização do bem ambiental enquanto elemento essencial à vida humana - algo que, reitere-se, foi

²⁰² ARAGÃO, Alexandre Santos de. Os Fundamentos da Responsabilidade Civil do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 236, p. 263–274, 2004, p. 272.

²⁰³ SORACE, Domenico. Problemi e Prospettive delle Responsabilità Pubbliche. In: SORACE, Domenico (coord). **Le Responsabilità Pubbliche**. Milão: CEDAM, 1988, p. XIV e XV. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. Os Fundamentos da Responsabilidade Civil do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 236, p. 263–274, 2004, p. 272.

²⁰⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Os Fundamentos da Responsabilidade Civil do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 236, p. 263–274, 2004, p. 272.

explicitamente afirmado no art. 225, *caput*, da Constituição de 1988 - simplesmente porque a sua responsabilização teria custos aos cofres públicos é admitir, no final das contas, que o Estado ofenda a noção de dignidade da pessoa humana declarada como princípio fundamental da República Federativa do Brasil no art. 1º, inciso III, do texto constitucional vigente.²⁰⁵

Estamos falando de vidas (humanas e animais) perdidas, de danos irreversíveis a patrimônio paisagístico, histórico e cultural e da destruição da diversidade de biomas tão característica do Brasil. Oportuno questionar, então, para que serve o Direito se sequer é capaz de preservar a vida humana ou o meio ambiente que cria as condições para que ela se perpetue.

Retome-se, nessa senda, os estudos de Miguel Reale - mais especificamente com relação à ideia de valor. Segundo o autor, o ser humano, em si, é um valor e finalidade expressos nas normas jurídicas e, mais que isso, é um valor fundamental, uma condição *sine qua non*, *vide*:

O homem é o valor fundamental, algo que vale por si mesmo, identificando-se seu ser com a sua valia. De todos os seres, só o homem é capaz de valores, e as ciências do homem são inseparáveis de estimativas.²⁰⁶

Dessarte, para Reale, o ser humano é o que cria e justifica a existência do Direito, sendo, também, a finalidade (valor) primordial de toda e qualquer norma jurídica. Pode se afirmar, portanto, que o Direito existe para proteger o homem, ainda que de si próprio.

Logo, se a interpretação das normas de responsabilidade civil do Estado admitisse o argumento de falta de recursos financeiros para permitir que lesões gravíssimas à dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana seguissem sem qualquer tipo de responsabilização, significaria uma ofensa à própria natureza do Direito, um completo rompimento à sua finalidade última - a proteção do ser humano.

Aliás, a omissão do Estado no dever de implementação de medidas de prevenção e mitigação de danos certamente resulta num impacto orçamentário muito maior que a adoção dessas medidas. Por exemplo, o custo para construir e fazer a manutenção de diques em áreas próximas a recursos hídricos em que sabidamente ocorrem cheias certamente sequer se

²⁰⁵ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

²⁰⁶ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 206.

aproxima dos valores despendidos para reconstruir municípios e cidades afetados por enchentes.

Na mesma linha, Sampaio e Oliveira explicam como as atividades de prevenção, devidamente direcionadas ao combate dos efeitos do desastre em potencial, podem ser muito mais econômicas para o Estado que ter de investir em ações posteriores, *vide*:

Se há o mapeamento e inventário das questões de vulnerabilidade, sazonalidade e outros, preventivamente, numa avaliação matemática, os investimentos, por exemplo, em abrigos resistentes até à passagem das intempéries, podem ser menos onerosos que as ações reativas posteriores (com mobilização de mão de obra humana, recursos logísticos, profissionais especializados, gastos com vestuários, medicamentos, dentre outros).²⁰⁷

Assim, ao escolher não agir, o próprio Estado está se condenando a realizar gastos muito mais altos do que os que deveria, por lei, ter realizado. É o mesmo Estado que faz a escolha de se omitir que compromete os cofres públicos.

Há de se notar, ainda, que ao prever a responsabilidade civil do Estado por dano causado a terceiro, o legislador constitucional assegurou, no art. 37, §6º, da Constituição de 1988, o direito de regresso, nos casos de dolo ou culpa, contra o agente causador do dano.²⁰⁸

Isso significa que o Estado pode e deve reaver os valores despendidos no seio de ações de responsabilidade civil por dano ambiental caso haja omissão dolosa ou culposa do agente por quem se faz representar. Sobre tal questão, a professora Regina Maria Macedo Nery Ferrari escreve que:

A Lei Fundamental brasileira em nenhum momento quis determinar que o Estado estivesse sendo constitucionalmente erigido em segurador universal, pois, determinou que, uma vez assegurado o direito do terceiro prejudicado pela atuação do agente estatal, o Estado deve buscar, do seu agente, o ressarcimento pelos danos por causa dele cometidos, uma vez comprovado seu dolo ou culpa.

O que se vê, atualmente, é a responsabilidade objetiva do ente estatal pelos danos causados a terceiros por seus agentes, mas sua completa ignorância quanto a procurar o seu direito de regresso contra o agente que ocasionou o dano. Este é um problema de natureza prática e até certo ponto oficiosamente convencional de nossas autoridades, e não uma questão de favorecimento decorrente de norma constitucional.²⁰⁹ (grifo nosso)

²⁰⁷ SAMPAIO, José Adércio Leite; OLIVEIRA, Edson Rodrigues de. A Justiça Espacial e a Teoria do Risco: a responsabilidade do governo na prevenção contra desastres (no Brasil). **Revista de Direito Internacional**, Dossiê Especial: Direito Ambiental, v. 16, n. 2, p. 169-201, 2019, p. 180.

²⁰⁸ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

²⁰⁹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Responsabilidade do Estado por dano ambiental. **Revista Eurolatinoamericana de Direito Administrativo**, Santa Fe, v. 1, n. 1, p. 275–291, 2014, p. 283.

Se o Estado opta por não utilizar um recurso que lhe foi constitucionalmente garantido para reaver os gastos com a responsabilização civil por danos causados por seus agentes, não pode se queixar da falta que tais recursos fazem para defender a não responsabilização. Seria como justificar deixar os afetados pelos danos abandonados, sem qualquer solução ou prestação estatal reparatória, para proteger aos agentes públicos causadores desses mesmos danos.

Ademais, a responsabilização civil vem, na verdade, como um meio para evitar esse tipo de gasto. Tal afirmação encontra fundamento na existência de múltiplos papéis atribuídos à responsabilidade civil: o instituto tem, para além do evidente caráter punitivo, funções precaucional e pedagógicas. Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer lecionam o seguinte:

O sistema de responsabilidade civil, dada a sua importância na regulação das relações jurídicas na Justiça e o dever de proteção ecológica, precisa necessariamente se posicionar de forma adequada na defesa dos valores e direitos que expressa o interesse de toda a coletividade, como é o caso da defesa da Natureza. Para além da função reparatória ou compensatória em relação ao dano ecológico já ocorrido, as funções punitiva e precaucional exercem um papel fundamental, notadamente para evitarem a ocorrência do dano em si, além de também operarem com caráter pedagógico para modular comportamentos “amigos do meio ambiente” no âmbito comunitário.²¹⁰

Similarmente, Leite e Ayala notam que, embora a responsabilização civil seja empregada quando o dano ambiental já restou consolidado, há, nela, uma função de prevenção geral no que diz respeito a danos futuros.²¹¹

Nessa temática, também vale fazer menção à lição de Eugênio Facchini Neto, o qual apresenta as funções punitiva e dissuasória da responsabilidade civil da seguinte forma:

Função punitiva: a função punitiva, presente na antiguidade jurídica, havia sido quase que esquecida nos tempos modernos, após a definitiva demarcação dos espaços destinados à responsabilidade civil e à responsabilidade penal. A esta última estaria confinada a função punitiva. Todavia, quando se passou a aceitar a compensabilidade dos danos extrapatrimoniais, percebeu-se estar presente ali também a ideia de uma função punitiva da responsabilidade civil. [...] Com a enorme difusão contemporânea da tutela jurídica (inclusive através de mecanismos da responsabilidade civil) dos direitos da personalidade, recuperou-se a ideia de *penas privadas*. [...] Busca-se, em resumo, “punir” alguém por alguma conduta praticada, que ofenda gravemente o sentimento ético-jurídico prevalecente em determinada comunidade.

²¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 757.

²¹¹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 310.

Função dissuasória: distingue-se esta da anterior por não ter em vista uma conduta passada, mas por buscar, ao contrário, dissuadir condutas futuras. Ou seja, através do mecanismo da responsabilização civil, busca-se sinalizar a todos os cidadãos sobre quais condutas a evitar, por serem reprováveis do ponto de vista ético-jurídico. [...] Na responsabilidade civil com função dissuasória, porém, o objetivo de prevenção geral, de dissuasão ou de orientação sobre condutas a adotar, passa a ser o escopo principal. O meio para alcançá-lo, porém, consiste na condenação do responsável à reparação/compensação de danos individuais.²¹²

Pode-se dizer, portanto, que a responsabilidade civil do Estado pela sua omissão no dever de tomada de medidas de prevenção e mitigação dos danos decorrentes de desastres é necessária para, além de se obter a reparação ambiental, incentivar os dirigentes a, no futuro, adotarem as medidas preventivas e mitigadoras de danos a fim de evitar os efeitos negativos da responsabilização no orçamento e até mesmo na popularidade entre os eleitores.

Gestores publicamente responsabilizados por danos ao meio ambiente e a terceiros certamente têm sua reputação manchada não só aos olhos da população que sofre com esses prejuízos, mas também dos que, embora não diretamente afetados pelo desastre, tomem conhecimento da condenação.

Isso tem um impacto direto na possibilidade de continuação de suas carreiras políticas porque tanto a população diretamente prejudicada quanto aquelas dos demais municípios e estados podem considerar o dirigente inapto por seu papel no desastre. Sua elegibilidade, em termos práticos, sofre uma grande queda no território nacional, não só localmente.

Aliás, a responsabilização civil sinaliza ao público geral, quando noticiada, a inverdade do argumento tipicamente utilizado pelos governos em cenários de desastres, de que não havia o que fazer e que se estava lidando com a força incontrollável da natureza. Cria, no povo, a consciência de que não só é possível tomar medidas para evitar ou reduzir os danos dos desastres, mais ainda, prova que a omissão estatal é ilícita. Tal noção passa, então, a fazer parte da *accountability* do Estado.

Passa, ainda, uma mensagem de exemplo aos demais administradores, deixando claro que não agir não é uma opção, pois se está frente a um dever legal do Estado e o seu descumprimento gerará consequências negativas para os envolvidos, demonstrando as funções preventiva e pedagógica da responsabilidade civil.

²¹² FACCHINI NETO, Eugênio. Da Responsabilidade Civil no Novo Código. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 76, n. 1, p. 17-63, jan./mar. 2010, p. 28-29.

Ademais, numa realidade em que as políticas ambientais estão sempre em segundo plano e o Estado sequer considera a adoção de medidas de prevenção e mitigação de danos, o papel do Judiciário - frequentemente nas ações de responsabilidade civil - é essencial. Nas palavras de Leite e Ayala:

Se as políticas públicas são deficientes, se as escolhas são inadequadas, se as opções são insuficientes ou simplesmente não se verifica qualquer iniciativa pública (não é o caso do Brasil, ressalte-se), cabe à função judicial assegurar uma alternativa, uma resposta, que pode até propor caminhos para a ação pública, reforçar ou ainda, auxiliar no processo de deliberação política sobre como se desincumbirá destas tarefas em um cenário de controvérsias, indefinições e multiplicação de posições.²¹³

Relevantíssimo, ainda, o ponto trazido por Leite e Ayala ao discutirem a proporcionalidade na responsabilização civil por dano ambiental. Para os autores, tal ideia se contrapõe diretamente ao princípio da reparação integral, constante no art. 225, §3º, da Constituição de 1988²¹⁴ e no art. 14, §1º da Lei n. 6.938/1981²¹⁵, pois:

O princípio assegura, sob o plano de um dever estatal de proteção do meio ambiente, a necessidade de se conformar adequadamente a ordem jurídica para o fim de se permitir que todas as manifestações de danos ambientais possam ser objeto de reparação ou de um dever de restauração da qualidade perdida. Esse princípio propõe, em última análise, a proibição e a interdição dos estados de irresponsabilização.²¹⁶

Significa que, ao menos na visão dos supracitados autores - com a qual se concorda neste trabalho - qualquer forma de afastar a responsabilização por dano ambiental devidamente constatado e ilícito seria uma ofensa ao princípio da reparação integral que acompanha o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um *cop-out* no dever de proteção ambiental.

Assim, permitir ao Estado que não respondesse pelos danos ambientais por ele causados seria tornar obsoleta a norma de proteção do meio ambiente e, mais ainda, por se tratar de uma faceta do mínimo existencial, estar-se-ia a violar a dignidade da pessoa humana.

²¹³ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 368.

²¹⁴ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

²¹⁵ BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 16.509, 2 set. 1981.

²¹⁶ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 329.

Existe, também, o argumento de que a teoria do risco integral não estaria de acordo com as normas constitucionais e infraconstitucionais brasileiras, como desenvolvido por Toshio Mukai²¹⁷, todavia, (i) a visão dos que defendem tal ideia costuma a se pautar muito mais no Direito Administrativo e Civil, não incorporando as normas e julgados sobre a responsabilidade objetiva por dano ambiental à responsabilização civil do Estado, falhando ao não adotar a devida visão sistêmica e holística do ordenamento jurídico, essencial para que se produza uma interpretação minimamente correspondente ao sistema jurídico em que a norma está inserida; e (ii) os julgados apresentados por esses autores para defender sua visão são antigos, ao exemplo de Mukai, que cita “[...] acórdão publicado na RTJ, vol. 52, p. 7, Relator o Min. Amaral Santos”²¹⁸ para justificar seu argumento de que o Judiciário brasileiro seria contrário à teoria do risco integral.

Moacyr Amaral Santos foi nomeado Ministro do STF em 1967, pelo Presidente Costa e Silva, tendo se aposentado em 1972, mas, mesmo assim, o autor escolheu referenciar esse julgado em texto publicado em 2002. Notável que o fundamento normativo da decisão citada por Mukai era outro - a Constituição de 1988, por óbvio, ainda não estava vigente e sua promulgação foi, como já pontuado, um importantíssimo avanço no Direito Ambiental brasileiro.

Já foi exposto neste estudo que, com o passar do tempo, surgem novos fatos e valores que orientam a interpretação e aplicação do Direito. Implica dizer que a fonte normativa que embasa as decisões judiciais atuais é outra, diversa da utilizada no precedente citado por Mukai, a realidade - o conjunto de fatos - que nos cerca também é outra, bem como os valores. A aplicação de uma decisão como essa ao cenário atual seria, portanto, um ato de anacronismo.

Note-se, ainda, outro problema no uso de julgados antigos: como se demonstrará a seguir, as Cortes Superiores mudaram de opinião, afinal, como já se pontuou, existem normas, fatos e valores novos para se considerar. Para Sarlet e Fensterseifer é evidente nas decisões do

²¹⁷ MUKAI, Toshio. Responsabilidade Civil Objetiva com Base no Risco Criado. **Revista de Direito Administrativo**, v. 229, p. 253-258, 2002.

²¹⁸ MUKAI, Toshio. Responsabilidade Civil Objetiva com Base no Risco Criado. **Revista de Direito Administrativo**, v. 229, p. 253-258, 2002, p. 254.

Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que o Judiciário entende pela correção da teoria do risco integral.²¹⁹

Dentre os julgados apresentados pelos autores para defender tal afirmação, dois merecem destaque: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.976/DF e o Recurso Especial (REsp) n. 1.612.887/PR.

A referida ADI, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, fala precipuamente de responsabilidade civil da União por incidentes de segurança na ocasião da Copa das Confederações FIFA 2013, contudo, como demonstrado na ementa abaixo transcrita, houve uma discussão mais abrangente sobre a responsabilidade civil objetiva do Estado, *vide*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 23, 37 A 47 E 53 DA LEI 12.663/2012 (LEI GERAL DA COPA). EVENTOS DA COPA DAS CONFEDERAÇÕES FIFA 2013 E DA COPA DO MUNDO FIFA 2014. ASSUNÇÃO PELA UNIÃO, COM SUB-ROGAÇÃO DE DIREITOS, DOS EFEITOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL PERANTE A FIFA POR DANOS EM INCIDENTES OU ACIDENTES DE SEGURANÇA. OFENSA AO ART. 37, § 6º, DA CF, PELA SUPOSTA ADOÇÃO DA TEORIA DO RISCO INTEGRAL. INOCORRÊNCIA. CONCESSÃO DE PRÊMIO EM DINHEIRO E DE AUXÍLIO ESPECIAL MENSAL AOS JOGADORES CAMPEÕES DAS COPAS DO MUNDO FIFA DE 1958, 1962 E 1970. ARTS. 5º, CAPUT, 19, III, E 195, § 5º, TODOS DA CF. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO TOTAL. ALEGAÇÕES REJEITADAS. ISENÇÃO CONCEDIDA À FIFA E A SEUS REPRESENTANTES DE CUSTAS E DESPESAS PROCESSUAIS DEVIDAS AOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO. ART. 150, II, DA CF. AFRONTA À ISONOMIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA. ACÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. **I – A disposição contida no art. 37, § 6º, da Constituição Federal não esgota a matéria relacionada à responsabilidade civil imputável à Administração, pois, em situações especiais de grave risco para a população ou de relevante interesse público, pode o Estado ampliar a respectiva responsabilidade, por danos decorrentes de sua ação ou omissão, para além das balizas do supramencionado dispositivo constitucional, inclusive por lei ordinária, dividindo os ônus decorrentes dessa extensão com toda a sociedade.** [...] VI – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.²²⁰ (grifo nosso)

Os autores dão especial atenção ao voto do Relator, que, ao analisar o art. 225, §3º, da Constituição, diz ter o legislador adotado a teoria do risco integral na responsabilidade objetiva por dano ambiental, reproduzindo o seguinte trecho da obra de Cavalieri Filho:

²¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 786-787.

²²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4976/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 23, 37 a 47 e 53 da Lei 12.663/2012 (Lei Geral da Copa). Eventos da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014. Assunção pela União, com sub-rogação de direitos, dos efeitos da responsabilidade civil perante a FIFA por danos em incidentes ou acidentes de segurança. Ofensa ao art. 37, § 6º, da CF, pela suposta adoção da teoria do risco integral. Inocorrência. [...] Ação julgada improcedente. Julgamento: 07 maio 2014. Publicação: DJe 30 out. 2014.

Além das medidas protetivas e preservativas previstas no § 1º, I-VII, do art. 225 da Constituição Federal, em seu § 3º ela trata da responsabilidade penal, administrativa e civil dos causadores de dano ao meio ambiente, ao dispor: 'As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.' Nesse ponto a Constituição recepcionou o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, que estabeleceu responsabilidade objetiva para os causadores de dano ao meio ambiente, nos seguintes termos: 'Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.' Extrai-se do Texto Constitucional e do sentido teleológico da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) que essa responsabilidade é fundada no risco integral (item 23.5). Se fosse possível invocar o caso fortuito ou a força maior como causas excludentes da responsabilidade civil por dano ecológico, ficaria fora da incidência da lei, a maior parte dos casos de poluição ambiental, como a destruição da fauna e da flora causada por carga tóxica de navios avariados em tempestades marítimas; rompimento de oleoduto em circunstâncias absolutamente imprevisíveis, poluindo lagoas, baías, praias e mar; contaminação de estradas e rios, atingindo vários municípios, provocada por acidentes imponderáveis de grandes veículos transportadores de material poluente e assim por diante.²²¹

O REsp n. 1.612.887/PR, de relatoria da Min. Nancy Andrighi, por sua vez, também defende a aplicação da teoria do risco integral em casos de dano ambiental:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL, CIVIL E AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. DANO AMBIENTAL. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR. EXONERAÇÃO DA RESPONSABILIDADE. NEXO CAUSAL. ROMPIMENTO. ALEGAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA 211/STJ. MATA ATLÂNTICA. VEGETAÇÃO PRIMÁRIA, SECUNDÁRIA. GRAUS MÉDIO E AVANÇADO DE REGENERAÇÃO. DEFINIÇÃO. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 2 DE MARÇO DE 1994. OFENSA REFLEXA. DESCABIMENTO. INTERESSE SOCIAL E UTILIDADE PÚBLICA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. VALOR DA INDENIZAÇÃO. DEFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL. SÚMULA 284/STF. [...] **5. A exoneração da responsabilidade pela interrupção do nexo causal é admitida na responsabilidade subjetiva e em algumas teorias do risco, que regem a responsabilidade objetiva, mas não pode ser alegada quando se tratar de dano subordinado à teoria do risco integral. 6. Os danos ambientais são regidos pela teoria do risco integral, colocando-se aquele que explora a atividade econômica na posição de garantidor da preservação ambiental, sendo sempre considerado responsável pelos danos vinculados à atividade, descabendo questionar sobre a exclusão da responsabilidade pelo suposto rompimento do nexo causal (fato**

²²¹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 194, *apud* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4976/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 23, 37 a 47 e 53 da Lei 12.663/2012 (Lei Geral da Copa). Eventos da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014. Assunção pela União, com sub-rogação de direitos, dos efeitos da responsabilidade civil perante a FIFA por danos em incidentes ou acidentes de segurança. Ofensa ao art. 37, § 6º, da CF, pela suposta adoção da teoria do risco integral. Inocorrência. [...] Ação julgada improcedente. Julgamento: 07 maio 2014. Publicação: DJe 30 out. 2014.

exclusivo de terceiro ou força maior). Precedentes. [...] 12. Recurso especial PARCIALMENTE CONHECIDO e, no ponto, DESPROVIDO.²²² (grifo nosso)

Importante notar que a aplicação da teoria do risco integral aos casos de dano ambiental é pacificada na jurisprudência no STJ, havendo a corte fixado a seguinte tese no julgamento do Tema Repetitivo n. 707:

a) a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar; b) em decorrência do acidente, a empresa deve recompor os danos materiais e morais causados; c) na fixação da indenização por danos morais, recomendável que o arbitramento seja feito caso a caso e com moderação, proporcionalmente ao grau de culpa, ao nível socioeconômico do autor, e, ainda, ao porte da empresa, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso, de modo a que, de um lado, não haja enriquecimento sem causa de quem recebe a indenização e, de outro, haja efetiva compensação pelos danos morais experimentados por aquele que fora lesado.²²³ (grifo nosso)

Ademais, tratando-se especificamente da responsabilidade do Estado por dano ambiental, o STJ apresenta jurisprudência interessantíssima a este trabalho, ao exemplo do REsp n. 1.071.741/SP, de relatoria do Min. Herman Benjamin, o qual conta com a seguinte ementa:

AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA.** [...] 4. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura, e do favor debilis, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. Precedentes do STJ.

²²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.612.887/PR**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Ementa: Recurso Especial. Processual Civil, Civil e Ambiental. Responsabilidade Civil. Embargos de Declaração. Omissão, contradição ou obscuridade. Não ocorrência. Dano ambiental. Teoria do risco integral. Princípio do poluidor-pagador. Exoneração da responsabilidade. Nexo causal. Rompimento. Alegação. Impossibilidade. Prequestionamento. Ausência. Súmula 211/STJ. Mata Atlântica. Julgamento: 28 abr. 2020. Publicação: DJe 07 maio 2020.

²²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo n. 707**: Responsabilidade civil em caso de acidente ambiental (rompimento de barragem) ocorrido nos Municípios de Miraf e Muriaé, Estado de Minas Gerais. Publicação: DJe 05 set. 2014.

[...] 11. O conceito de poluidor, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de degradador da qualidade ambiental, isto é, toda e qualquer “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo adicionado). **12. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem.** 13. **A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa.** [...] 18. Recurso Especial provido.²²⁴ (grifo nosso)

O julgado acima transcrito evidencia dois postulados da responsabilização do Estado por dano ambiental: (i) o Estado pode figurar, em termos materiais (fáticos) e legais, enquanto poluidor; e (ii) o Estado se torna responsável não só por ações poluidoras que ele mesmo vier a praticar, mas também pela omissão no controle e fiscalização de empreendimentos potencialmente poluidores.

Serão tratadas no capítulo seguinte as ideias de prevenção e precaução, princípios do Direito Ambiental, mas adiante-se aqui que as funções estatais de controle e fiscalização mencionadas anteriormente correspondem à aplicação prática dos referidos princípios.

Logo, ao responsabilizar o Estado por omissão nos poderes-deveres de controle e fiscalização ambiental, o STJ reconheceu a existência de responsabilidade estatal pelos danos ambientais nos quais incorrer mediante omissão violadora dos princípios de precaução e prevenção.

Isso é importante porque, como será explorado no capítulo seguinte, deriva dos supracitados princípios o dever legal de tomada de medidas preventivas ou mitigadoras de danos atribuído ao Estado pela Lei n. 12.608/2012. Assim, se for seguida a lógica utilizada pelo Relator no REsp n. 1.071.741/SP, há de se responsabilizar o Estado pelos danos ambientais decorrentes da omissão na tomada de tais medidas em casos de desastres naturais.

²²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.071.741/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin. Ementa: Ambiental. Unidade de Conservação de Proteção Integral (Lei 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no Parque Estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do Estado. Omissão. Responsabilidade civil do Estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo. Julgamento: 24 mar. 2009. Publicação: DJe 16 dez. 2010.

Similarmente, embora não se trate especificamente da responsabilização do Estado, o Superior Tribunal de Justiça constatou, no REsp n. 1.354.536/SE o seguinte:

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DE VAZAMENTO DE AMÔNIA NO RIO SERGIPE. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO EM OUTUBRO DE 2008.

[...] **b) a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar a sua obrigação de indenizar;** c) é inadequado pretender conferir à reparação civil dos danos ambientais caráter punitivo imediato, pois a punição é função que incumbe ao direito penal e administrativo; d) em vista das circunstâncias específicas e homogeneidade dos efeitos do dano ambiental verificado no ecossistema do rio Sergipe - afetando significativamente, por cerca de seis meses, o volume pescado e a renda dos pescadores na região afetada -, sem que tenha sido dado amparo pela poluidora para mitigação dos danos morais experimentados e demonstrados por aqueles que extraem o sustento da pesca profissional, não se justifica, em sede de recurso especial, a revisão do quantum arbitrado, a título de compensação por danos morais, em R\$ 3.000,00 (três mil reais); e) o dano material somente é indenizável mediante prova efetiva de sua ocorrência, não havendo falar em indenização por lucros cessantes dissociada do dano efetivamente demonstrado nos autos; assim, se durante o interregno em que foram experimentados os efeitos do dano ambiental houve o período de "defeso" - incidindo a proibição sobre toda atividade de pesca do lesado -, não há cogitar em indenização por lucros cessantes durante essa vedação; f) no caso concreto, os honorários advocatícios, fixados em 20% (vinte por cento) do valor da condenação arbitrada para o acidente - em atenção às características específicas da demanda e à ampla dilação probatória -, mostram-se adequados, não se justificando a revisão, em sede de recurso especial.

2. Recursos especiais não providos.²²⁵ (grifo nosso)

Nesse momento o leitor pode se questionar quanto aos julgados apresentados da seção anterior, nos quais o STF defendia a teoria do risco administrativo. Nada obstante, no que tange especificamente à responsabilidade civil por dano ambiental, a Corte reconhece correção na aplicação da teoria do risco integral e, visto que estes julgados, apresentados acima, têm maior adequação à temática, entende-se pelo afastamento dos anteriores, pois falam na responsabilidade civil estatal em termos gerais.

Essa opção encontra fundamento no modelo de interpretação do Direito defendido por Reale e aqui adotado. Retomando os ensinamentos do autor, “[c]ada artigo de lei situa-se num capítulo ou num título e seu valor depende de sua colocação sistemática”²²⁶, ou seja, a

²²⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.354.536/SE**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Ementa: Responsabilidade civil por dano ambiental. Recurso Especial Representativo de Controvérsia. Art. 543-C do CPC. Danos decorrentes de vazamento de amônia no Rio Sergipe. Acidente ambiental ocorrido em outubro de 2008. Julgamento: 26 mar. 2014. Publicação: DJe 05 maio 2014.

²²⁶ REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 279.

norma só é compreendida quando interpretada em observância à sua participação no sistema - o ordenamento jurídico.

Estendendo tal ideia à jurisprudência - porque, afinal, cada julgado avalia normas diferentes diante de fatos também diversos -, conclui-se que, ao falar da responsabilidade civil do Estado por dano ambiental decorrente de omissão, é necessário avaliar os julgados referentes à responsabilização por dano ambiental aliados àqueles que versam sobre a responsabilidade civil do Estado por omissão em termos gerais.

Não faria sentido, portanto, aplicar puramente a jurisprudência das Cortes Superiores quanto à responsabilidade civil do Estado por omissão genérica aos casos abarcados neste estudo - é necessário desenvolver um diálogo entre Direito Constitucional, Administrativo e Ambiental e suas respectivas normas.

Falando-se em dano ambiental causado pelo Estado, é indispensável uma interpretação do art. 37, §6º, da Constituição de 1988 e do art. 43 do CC, que versam sobre a responsabilidade civil do Estado, consoante às normas de Direito Ambiental - notavelmente o art. 225, §3º, também da Constituição de 1988, e o art. 14, §1º, da Lei n. 6.938/1981, que dispõem sobre a responsabilização do poluidor ou, em termos gerais, do causador de dano ao meio ambiente.

Por isso, defende-se a aplicação da ADI n. 4.976/DF, do Tema Repetitivo n. 707/STJ, do REsp n. 1.612.887/PR, o REsp n. 1.071.741/SP e o REsp n. 1.354.536/SE em face daqueles nos quais os Tribunais Superiores empregaram a teoria do risco administrativo, por tratarem especificamente da responsabilidade civil por dano ambiental, estabelecendo o diálogo acima mencionado.

Dito isso, pode-se argumentar, ainda, que o Judiciário somente reconheceria a responsabilidade civil objetiva do Estado segundo a teoria do risco integral em casos de omissão no dever de fiscalização, contudo, o que se busca comprovar nesse trabalho é que, tratando-se de outra forma de omissão - dessa vez não no dever de fiscalizar, mas nos deveres atribuídos especificamente ao Estado pela Lei n. 12.608/2012 - o Estado deverá responder nos mesmos moldes. Isso porque também se trata de omissão diante de dever legalmente constituído e atribuído ao Estado.

Ora, quando do julgamento do REsp n. 1.071.741/SP - já mencionado anteriormente - o Ministro Herman Benjamin (Relator) apresentou como um dos fundamentos da decisão a existência do dever-poder estatal de controle e fiscalização urbanístico-ambiental, havendo aduzido o seguinte:

Seria mesmo um despropósito que o ordenamento constrangesse os particulares a cumprir ou observar a lei e atribuisse ao servidor a possibilidade, conforme a conveniência ou oportunidade do momento, de por ela zelar ou abandoná-la à própria sorte, de nela se inspirar ou, frontal ou indiretamente, contradizê-la, de buscar realizar as suas finalidades públicas ou ignorá-las em prol de interesses outros.

É nesse contexto que se deve fazer a releitura e atualização do princípio da indisponibilidade do interesse público. Nele e por ele, retira-se da órbita da representação estatal, fruto do voto popular e exercida pelo Administrador em nome e sob delegação da sociedade, a possibilidade de negociar com o interesse público, que não se presta ao papel de moeda de troca, nem de objeto de escambo. Nesse diapasão, a indisponibilidade tanto é dos bens jurídicos material e individualmente considerados, como, no plano formal, das amarras e garantias de natureza procedimental que balizam a atuação do Administrador, por meio de comportamentos de dar, não-fazer ou fazer.²²⁷

Em seu voto o magistrado traz diversos argumentos, sendo alguns deles os seguintes: (i) o Estado não pode, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, dispor arbitrariamente do bem ambiental através de sua omissão; (ii) pela previsão do art. 225, *caput*, da Constituição de 1988, o Estado é “[...] guardião-garantidor do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...]” e existem, também, normas infraconstitucionais que atribuem, sem qualquer dúvida, o dever fiscalizatório ao Estado e criam os instrumentos pelos quais deve fazê-lo; (iii) o Estado é como um “[...]depositário fiel por designação constitucional e legal [...]” dos bens de domínio público, no qual se inclui, por óbvio, o meio ambiente, devendo, portanto, defender os bens ambientais de agressões; (iv) figura como poluidor “[...] quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem [...]”, sendo todas essas condutas que apresentam nexo causal com o dano ambiental; e (v) o Estado não goza de privilégios quando figura como poluidor,

²²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.071.741/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin. Ementa: Ambiental. Unidade de Conservação de Proteção Integral (Lei 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no Parque Estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do Estado. Omissão. Responsabilidade civil do Estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo. Julgamento: 24 mar. 2009. Publicação: DJe 16 dez. 2010.

sendo beneficiado somente pela subsidiariedade da execução quando concorrer com terceiro para a causação do dano.²²⁸

Os dois primeiros argumentos acima mencionados podem ser verificados nos trechos abaixo transcritos do voto do Relator:

É nesse contexto que se deve fazer a releitura e atualização do princípio da indisponibilidade do interesse público. Nele e por ele, retira-se da órbita da representação estatal, fruto do voto popular e exercida pelo Administrador em nome e sob delegação da sociedade, a possibilidade de negociar com o interesse público, que não se presta ao papel de moeda de troca, nem de objeto de escambo. Nesse diapasão, a indisponibilidade tanto é dos bens jurídicos material e individualmente considerados, como, no plano formal, das amarras e garantias de natureza procedimental que balizam a atuação do Administrador, por meio de comportamentos de dar, não-fazer ou fazer.

[...]

Especificamente no que se refere ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 225, caput, da Constituição Federal), nota-se que, amiúde, sua realidade física é representada por coisas do domínio do Estado, em áreas pertencentes ao Estado, como sucede com as Unidades de Conservação de Proteção Integral. Ora isso quer dizer que o dever do Poder Público de defendê-las coloca-se à raiz quadrada, na sua faceta de bem que integra a dominialidade estatal e de bem de uso comum do povo, de titularidade difusa e intergeracional. Nesse diapasão, dúvida não há de que desrespeita a lei o agente público que se omite na utilização dos instrumentos legítimos que a ordem jurídica lhe atribui para a defesa do interesse público e da coisa pública, em nada diferente daquele que age sem lei ou além da lei.²²⁹

O argumento, portanto, é de que, se tratando de bem coletivo, do qual o Estado é mero depositário, não pode a Administração Pública deixar de agir, deixando o bem desprotegido. Esse pensamento é continuado pelo Relator, *vide*:

Assim, ao integrar a pauta do controle da legalidade, de que não pode dispor a Administração, o desforço imediato há de ser visto como obrigação inafastável e de índole vinculada, porquanto inadmissível que se confira ao Administrador optar por defender, ou não, o patrimônio público, o meio ambiente e a regularidade urbanística. Importa ainda enfatizar que, diante do reposicionamento dos valores e bens que levou a cabo a Constituição de 1988 e a recente legislação

²²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.071.741/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin. Ementa: Ambiental. Unidade de Conservação de Proteção Integral (Lei 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no Parque Estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do Estado. Omissão. Responsabilidade civil do Estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo. Julgamento: 24 mar. 2009. Publicação: DJe 16 dez. 2010.

²²⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.071.741/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin. Ementa: Ambiental. Unidade de Conservação de Proteção Integral (Lei 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no Parque Estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do Estado. Omissão. Responsabilidade civil do Estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo. Julgamento: 24 mar. 2009. Publicação: DJe 16 dez. 2010.

urbanístico-ambiental, o desforço imediato não se esgota nas infrações que ponham em risco a segurança ou a saúde pública.²³⁰

Similarmente ao dever de fiscalização, o dever de tomar medidas preventivas e mitigadoras de dano decorrente de desastres tem, também, previsão legal e se embasa no dever de proteção genérico constitucionalmente atribuído ao Estado, de forma que, ao não tomar as medidas mencionadas, o Estado está, igualmente ao caso de omissão na fiscalização, a violar deveres legal e constitucionalmente atribuídos a ele.

Ainda, o dever acima mencionado possui, também, direta vinculação à proteção do patrimônio ecológico pertencente à coletividade, ao que o Ministro se refere em seu voto. Se a omissão no dever de fiscalização enseja dano a patrimônio público, a omissão adoção de medidas preventivas e mitigadoras de dano decorrente de desastres também o faz.

Quanto ao quarto argumento, o Ministro claramente manifesta que, ao entendimento da Corte, o Estado omissor é um Estado poluidor, *vide*:

Por outro lado, para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem (cf. REsp 650.728/SC). Cuida-se, ninguém disputa, de responsabilidade civil objetiva, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81. São inúmeros e unânimes, nesse sentido, os precedentes do Superior Tribunal de Justiça. Logo, o ente público é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos ambientais e urbanísticos que venha, “direta ou indiretamente”, a causar. A situação é mais singela quando o próprio Poder Público, por atuação comissiva, causa materialmente a degradação, p. ex., ao desmatar ilegalmente Área de Preservação Permanente. É imputação por ato próprio.

Embora menos comum, não difere muito, no essencial, a corresponsabilidade do Estado decorrente da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar a integridade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme demonstram vários precedentes abaixo citados, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis, inclusive no que se refere à improbidade administrativa.²³¹

²³⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.071.741/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin. Ementa: Ambiental. Unidade de Conservação de Proteção Integral (Lei 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no Parque Estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do Estado. Omissão. Responsabilidade civil do Estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo. Julgamento: 24 mar. 2009. Publicação: DJe 16 dez. 2010.

²³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.071.741/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin. Ementa: Ambiental. Unidade de Conservação de Proteção Integral (Lei 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no Parque Estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do Estado. Omissão. Responsabilidade civil do Estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo. Julgamento: 24 mar. 2009. Publicação: DJe 16 dez. 2010.

O Relator não fez qualquer distinção quanto ao tipo de omissão estatal, afirmando que há responsabilidade civil objetiva do Estado quando concorrer, seja de forma direta ou indireta, ao dano ambiental ou ao agravamento do dano. Ora, isso também ocorre quando o Estado não emprega as medidas de prevenção e mitigação de danos oriundos de desastres. É justamente nesse cenário que a ausência da atuação estatal enseja ou majora (em extensão ou em impacto) o dano ambiental.

Ainda, elaborando o quinto argumento, o Ministro põe o Estado em pé de igualdade com qualquer outro poluidor, esclarecendo o seguinte:

Não custa enfatizar que na responsabilidade civil ambiental, regime totalmente especial, a culpa não entra pela porta da frente, tampouco pela dos fundos, ou mesmo a título de temperamento dos deveres do Estado. Eventual mitigação da responsabilidade estatal repudia o aproveitamento ou contrabando eufemístico, nem por isso menos indevido, da culpa. Tratamento diferenciado receberá o Estado, como analisaremos abaixo, somente pela via da preservação de um benefício peculiar, na execução, na qual a ele se reserva uma posição de *posterius* em relação a do *prius*, que é o agente causador primário ou direto do dano ambiental.

Numa palavra, seja a contribuição do Estado ao dano ambiental direta ou indireta, sua responsabilização sempre observará, na linha de fator de atribuição, o critério objetivo. Não se pretende trazer aqui o regime (geral ou comum) de responsabilidade civil objetiva do Estado, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, pois o sentido jurídico desse dispositivo não veda a existência de regimes especiais, em que a objetividade cubre também os comportamentos omissivos.²³²

Assim, se o Estado é poluidor por sua omissão em dever legal e constitucional de proteção do meio ambiente, de forma que responde objetivamente pelos danos resultantes ou agravados por sua falta de atuação, não há qualquer justificativa que afaste os precedentes da responsabilidade civil por dano ambiental nos conformes da teoria do risco integral. Justamente porque o Estado não recebe tratamento privilegiado quando concorre para dano ao meio ambiente.

Dessarte, com base na jurisprudência das Cortes Superiores do Brasil, pode-se afirmar que: (i) o Direito nacional reconhece e aplica a teoria do risco integral aos casos de dano ambiental, o que, via de regra, deve se estender ao Estado, já que este pode ser categorizado como poluidor no caso concreto; e (ii) que é possível responsabilizar o Estado,

²³² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.071.741/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin. Ementa: Ambiental. Unidade de Conservação de Proteção Integral (Lei 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no Parque Estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do Estado. Omissão. Responsabilidade civil do Estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo. Julgamento: 24 mar. 2009. Publicação: DJe 16 dez. 2010.

de forma objetiva e nos moldes da teoria do risco integral, por omissão na precaução e prevenção de danos ambientais.

3 DIREITO DOS DESASTRES

Se visamos discutir a responsabilidade civil do Estado em situações de desastre, não podemos deixar de reconhecer a existência de um ramo do Direito relativamente novo, conhecido como Direito dos Desastres.

Flavia Jeane Ferrari, Antonio Evangelista de Souza Netto e José Laurindo de Souza Netto definem esse ramo da seguinte forma:

[...] o Direito dos Desastres é uma área jurídica que se concentra nas questões legais relacionadas à prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres naturais e tecnológicos. Engloba um conjunto de normas, leis e regulamentos que visam proteger a vida, a propriedade, o meio ambiente e promover a segurança e o bem-estar das comunidades afetadas ou vulneráveis a desastres.²³³

É parte essencial do Direito dos Desastres a concepção de risco, a qual se encontra frequentemente vinculada, no Direito Ambiental, à ideia de sociedade de risco desenvolvida por Ulrich Beck, por isso, um primeiro momento deste capítulo será dedicado ao estudo da obra “Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade” e o emprego das ideias de Beck na doutrina do Direito Ambiental e dos Desastres.

Uma vez compreendido o novo paradigma do risco, conforme descrito por Beck, o leitor será apresentado aos princípios de prevenção e precaução, também indispensáveis tanto ao Direito Ambiental quanto ao Direito dos Desastres, de forma que passará a entender tais conceitos e seus impactos na interpretação normativa da responsabilidade civil do Estado por danos ambientais ocorridos durante desastres.

Por fim, será realizada uma exposição introdutória da Lei n. 12.608/2012, a fim de sedimentar a concepção de desastre e os deveres legais de prevenção e mitigação de danos atribuídos ao Estado pela norma em questão.

3.1 A Sociedade de Risco de Ulrich Beck

Ulrich Beck foi um sociólogo alemão, cujos estudos tiveram o enfoque de teoria da modernização, sociologia de risco, transformações do trabalho e desigualdades sociais.²³⁴

²³³ FERRARI, Flavia Jeane; SOUZA NETTO, Antonio Evangelista de; SOUZA NETTO, José Laurindo de. Por uma Abordagem Multidimensional do Direito dos Desastres Frente aos Impactos das Mudanças Climáticas. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, [S. l.], v. 33, n. 1, p. 115–130, 2024, p. 118.

²³⁴ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 383.

No livro “Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade”, publicado pela primeira vez em 1986 - logo após o acidente nuclear que devastou Chernobyl -, o autor explora, com enfoque no desenvolvimento das tecnologias nucleares, uma transformação social global na forma que geramos, percebemos e lidamos com os riscos advindos da atividade humana.

O sociólogo explica que os riscos evoluíram em gravidade, alcance e frequência, adquirindo um alcance global que envolve ser humano, fauna e flora - toda a forma de vida no planeta -, e são inerentes ao processo de modernização. Nas suas palavras, os riscos “[s]ão um *produto de série* do maquinário industrial do progresso, sendo *sistematicamente* agravados com seu desenvolvimento ulterior”.²³⁵

Beck apresenta cinco argumentos principais, os quais podem ser sumarizados da seguinte forma: (i) os riscos, que uma vez transformados em danos podem ser irreversíveis, são invisíveis, dependem de interpretações causais para serem reconhecidos, logo, o seu conhecimento é o que determina - em outras palavras, a forma pela qual o risco é interpretado na sociedade é o que define como alto ou baixo, drástico ou não; (ii) em que pese os riscos sejam sentidos de forma diversa em razão das desigualdades presentes na sociedade, nem mesmo os mais ricos e poderosos estão seguros diante de seus efeitos - aliás, os próprios causadores dos riscos e aqueles que por meio deles lucram também estão sujeitos aos seus danos -, sejam ameaças à saúde, legitimidade, propriedade ou lucro; (iii) forma-se uma espécie de economia capitalista autorreferencial, porque, por meio da modernização impulsionada pelo ideal do capitalismo são gerados os riscos, que, por sua vez, geram lucros para alguns - ora, problemas exigem soluções e o mercado pode oferecê-las por um custo -, propelindo, assim, um sistema que se retroalimenta pela produção de riscos em prol do enriquecimento; (iv) o conhecimento se finca no centro da questão política, pois, a partir dele é que os riscos são atribuídos - quem tem conhecimento dos riscos pode se proteger, enquanto aqueles que não os conhecem ficam mais vulneráveis aos seus efeitos; e (v) os riscos, mesmo que gerados no seio das relações privadas, exigem uma ação do Estado para sua mitigação ou extinção, logo, questões anteriormente apolíticas, centradas, por exemplo, na discussão de lucros e custos empresariais, passam a figurar no centro das discussões políticas, de forma que

²³⁵ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 26.

a prevenção e o manejo de catástrofes pode exigir toda uma reorganização de poder e responsabilidade.²³⁶

Têm especial importância para este trabalho as lições de Beck sobre a informação, causa, definição e controle dos riscos. Isso porque, pretendendo-se discutir a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de desastres naturais, é necessário compreender como se dá, na sociedade de risco: a produção e o conhecimento de informações para embasamento da atuação preventiva e mitigadora estatal e o nexo causal entre a atividade humana e a não intervenção estatal na geração dos riscos e os consequentes danos.

Quanto ao conhecimento dos riscos, Beck expõe a dificuldade de sua identificação no dia a dia, descrevendo a dependência social da ciência para sua designação:

Aquilo que prejudica a saúde e destrói a natureza é frequentemente indiscernível à sensibilidade e aos olhos de cada um e, mesmo quando pareça evidente a olhos nus, exigirá, segundo a configuração social, o juízo comprovado de um especialista para a sua asserção “objetiva”. [...] Cada vez mais estão no centro das atenções ameaças que com frequência não são nem visíveis nem perceptíveis para os afetados, ameaças que, possivelmente, sequer produzirão efeitos durante a vida dos afetados, e sim na vida de seus descendentes, em todo caso ameaças que exigem os “órgãos sensoriais” da ciência - *teorias, experimentos, instrumentos de medição* - para que possam chegar a ser “visíveis” e interpretáveis como ameaças.²³⁷

Assim, o autor sedimenta uma vulnerabilidade generalizada da sociedade perante os riscos da modernização, de forma que apenas por meio das ciências e do estudo científico é possível o conhecimento desses riscos.

Em que pese a maioria dos indivíduos não disponha, portanto, dos meios para conhecer os riscos que os cercam, se estes são indesejáveis e devem ser combatidos, o Estado, enquanto ente responsável pela segurança de seu povo, precisa tomar ação, afinal, como expõe Reale, ele é: “[...] a organização do poder, ou [...] *a sociedade ou a Nação organizada numa unidade de poder*, com a distribuição originária e congruente das esferas de competência segundo campos distintos de autoridade”.²³⁸ O Estado é, portanto, uma manifestação da própria sociedade e, por isso, deve protegê-la por meio do uso de seu poder.

²³⁶ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 27-28.

²³⁷ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 32.

²³⁸ REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 189.

Esse mesmo Estado, ao contrário dos integrantes do povo, dispõe de recursos humanos, estruturais e orçamentários para obter as informações necessárias sobre os riscos para fundamentar uma adequada tomada de medidas de prevenção ou mitigação dos danos previstos ao meio ambiente e aos terceiros. Assim, o Estado tem a seu dispor o conhecimento científico ou, ao menos, os meios que viabilizam a produção desse conhecimento.

Por isso, no diálogo com os escritos de Wedy estabelecido no capítulo anterior argumentou-se que o Estado não pode mais utilizar a defesa de força maior para se destituir da responsabilidade por danos ambientais - ele detém o conhecimento dos riscos e, se não o possui certamente deveria, afinal, tem a função de proteção de seu povo e seus direitos, inclusive o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os meios para tanto. Não se pode tratar o Estado como um indivíduo qualquer, pois ele não apresenta as mesmas vulnerabilidades.

Em que pese Beck tenha escrito a obra da qual tratamos nesta seção em 1986, o livro não perdeu sua importância. Pode-se dizer que, na verdade, diante da dramaticidade do cenário de crise ambiental que vivemos, seus escritos se tornaram ainda mais relevantes.

Aliás, é possível encontrar evidências da influência do seu trabalho nas obras de diversos teóricos do Direito Ambiental. Édis Milaré, por exemplo, aborda o conceito de risco elaborado por Beck em sua tese de doutorado em Direito de 2016.²³⁹

É notável, ainda, - como já foi mencionado - que a sociedade de risco de Beck é frequentemente tratada como uma justificativa e pressuposto da formulação do Direito dos Desastres. Isso porque, como escrevem Carvalho e Damascena:

[...] tanto a crise civilizatória, quanto os desastres estão inseridos em um contexto maior de uma sociedade contemporânea, que tem como traço fundamental a autoprodução dos riscos e a confrontação dos efeitos colaterais oriundos da transposição dos paradigmas industrial para o pós-industrial. Nesse último, os riscos ganham novas feições, são menos acessíveis aos sentidos humanos, nem sempre previsíveis pela ciência, podendo ser transfronteiriços, protraídos no tempo e, inclusive, catastróficos.²⁴⁰ (grifo nosso)

Na mesma linha de Beck, os autores ressaltam que os novos riscos são revestidos de uma gravidade muito maior que aquela vista em momentos anteriores da história humana.

²³⁹ MILARÉ, Édis. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental**: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade. 2016. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2016, p. 100.

²⁴⁰ CARVALHO, Délton Winter de; DAMASCENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 15.

Eles classificam esses riscos como catastróficos, atribuindo-lhes uma série de características, como se pode ver no trecho abaixo transcrito:

Tais riscos, que podem ser denominados catastróficos, estão presentes em muitas das causas desencadeadoras dos desastres e possuem uma demonstração causal altamente complexa devido às seguintes características: **não são monocausais, não têm um nexo de causalidade linear, sua compreensão, assimilação e gestão requerem um conhecimento transdisciplinar, têm como traço marcante a incerteza de sua probabilidade, são sistêmicos, tanto em motivos (econômicos, sociais, políticos) quanto em consequências (costumam afetar pontos não localizados) e, de forma bastante comum, conduzem a irreversibilidades.**²⁴¹ (grifo nosso)

Ainda, Carvalho, em diálogo com Beck desenvolvido em seu artigo no livro “Estado de Direito Ambiental: tendências”, expõe a mudança do paradigma do risco entre a sociedade industrial e a sociedade de risco de Beck, registrando que:

[...] a sociedade industrial, fundada em um paradigma de causalidade científica, fundou o seu direito em uma preocupação prioritária de servir como instrumento de reparação por danos já concretizados. A própria previsibilidade e a concretude causal dos riscos industriais serviram de motivo para apenas responsabilizar riscos que repercutiram em danos, após sua concretização lesiva. [...]
No entanto, o surgimento de novos problemas, trazidos pela sociedade pós-industrial, especialmente no que diz respeito à produção e distribuição de novas espécies de riscos, mais complexos e indeterminados, impõe novas demandas e soluções ao direito contemporâneo.²⁴²

Retomando as lições de Reale, pode-se dizer que a sociedade risco representa o novo conjunto fático e axiológico em que a civilização global se encontra. Com os novos fatos e valores sociais construídos na modernização, a interpretação do Direito adquiriu novos delineamentos.

Notadamente, no Direito Ambiental e no Direito dos Desastres, os princípios da prevenção e precaução se tornaram os principais fundamentos e instrumentos que instruem a obrigatoriedade de adoção de medidas de proteção do meio ambiente. Isso se justifica, nas palavras de Carvalho e Damascena, porque:

O direito dos desastres tem na antecipação aos danos futuros (futuras catástrofes naturais ou não) uma de suas principais funções, sendo os instrumentos processuais,

²⁴¹ CARVALHO, Délton Winter de; DAMASCENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 15-16.

²⁴² CARVALHO, Délton Winter de. A Tutela Constitucional do Risco Ambiental. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 261-282, p. 264.

a principiologia e as técnicas (ciência) disponíveis ferramentas importantes para sua percepção eficaz e eficiente.²⁴³

Os desastres lidam com danos ambientais de extrema gravidade, logo, visto que a precaução e prevenção visam evitar os danos, defende-se que são o melhor caminho para a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo, deveres ao Estado e à coletividade para que sejam evitados tais danos.

A seguir, será realizada uma breve exposição da história dos supracitados princípios e, então, a partir de uma revisão bibliográfica, seus conceitos serão explicitados ao leitor, ressaltando a sua vinculação à ideia de sociedade de risco desenvolvida por Beck.

3.2 Os princípios-deveres de prevenção e precaução no Direito Ambiental e no Direito dos Desastres

Os princípios da prevenção e precaução são dois grandes alicerces do Direito Ambiental e a sua formulação se deu ao longo de toda a história desse ramo do Direito. Seus significados são similares, mas, ainda assim, possuem uma grande diferença central: o tipo de risco com que se lida - se concreto ou abstrato.

No que diz respeito à ideia de prevenção, embora não se possa dizer que ela nasceu nesse momento, José Adércio Leite Sampaio e Edson Rodrigues de Oliveira explicam que ela passou a ocupar espaço central na forma pela qual a sociedade enxerga os riscos dos desastres após publicação dos escritos de Voltaire e Rousseau sobre uma catástrofe ocorrida em Lisboa em 1º de novembro de 1755.²⁴⁴

Tal fato é de extrema relevância para este trabalho, pois implica na existência de uma união inseparável do princípio da prevenção não só ao Direito Ambiental, mas especificamente ao Direito dos Desastres.

Ademais, como ressaltam Sampaio e Oliveira, Voltaire e Rousseau introduziram o conceito de uma forma inovadora, tirando o foco do risco enquanto uma ameaça externa inevitável, passando-o à noção de vulnerabilidade. Os autores explicam que:

²⁴³ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 43.

²⁴⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite; OLIVEIRA, Edson Rodrigues de. A Justiça Espacial e a Teoria do Risco: a responsabilidade do governo na prevenção contra desastres (no Brasil). **Revista de Direito Internacional**, Dossiê Especial: Direito Ambiental, v. 16, n. 2, p. 169-201, 2019.

[...] a visão de risco tinha como leme a “ameaça” (potencial traumático do fenômeno) e foi substituído pela locução da “vulnerabilidade” (capacidade de resposta e subsistência ao evento), uma vez que a racionalidade humana poderia prever e interpretar possíveis eventos e oportunamente estabelecer medidas preventivas mitigadoras. A partir dessas reflexões filosóficas, doutrinariamente, a prevenção passou a ocupar o patamar privilegiado na gestão de riscos. As ações reativas ou curativas passaram a segundo plano. Nessa seara de concepção e dimensionamento do risco e consequências do desastre, a “ameaça” de fatores adversos foi substituída pela “vulnerabilidade” humana e [ambiental], como efeito do nível de planejamento humano.²⁴⁵

Assim, pode-se dizer que os autores realizaram, no século XVIII, uma importantíssima mudança de paradigma: as ações reparadoras não mais estavam no topo da lista de prioridades relacionadas ao meio ambiente, com a precaução passando a ocupar esse espaço.

Em que pese a noção de prevenção já tivesse obtido certo reconhecimento por meio de Voltaire e Rousseau, cumpre notar que, conforme leciona Wagner Antônio Alves, os princípios da precaução e prevenção só foram verdadeiramente consolidados, no âmbito do Direito Ambiental e ao nível internacional, por meio da Conferência das Nações Unidas de Estocolmo, no ano de 1972.²⁴⁶

Nada obstante, tais princípios estão presentes apenas de forma implícita na Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano. Por outro lado, o princípio da precaução foi expressamente reconhecido na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, oriunda da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1972, *vide*:

Princípio 15 : Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando 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.²⁴⁷

No ordenamento jurídico brasileiro, como ensinam Sarlet e Fensterseifer, o princípio da precaução foi expressamente previsto pela primeira vez quando da promulgação da Lei de Biossegurança (Lei n. 11.105/2005), embora já viesse sendo aceito e efetivamente

²⁴⁵ SAMPAIO, José Adércio Leite; OLIVEIRA, Edson Rodrigues de. A Justiça Espacial e a Teoria do Risco: a responsabilidade do governo na prevenção contra desastres (no Brasil). **Revista de Direito Internacional**, Dossiê Especial: Direito Ambiental, v. 16, n. 2, p. 169-201, 2019, p. 173.

²⁴⁶ ALVES, Wagner Antônio. **Princípios da Precaução e da Prevenção no Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005, p. 21.

²⁴⁷ CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992.

aplicado pela doutrina e jurisprudência nacionais antes mesmo da referida norma ser publicada.²⁴⁸

Os referidos autores explicam que, através da Lei n. 6.938/1981 (PNMA), já havia uma integração implícita de tal princípio no ordenamento jurídico brasileiro. Mais especificamente, ao prever o princípio normativo de “controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras” e estabelecer os instrumentos de licenciamento e a revisão de “atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” - respectivamente, artigos 2º, inciso V, e 9º, inciso IV, da Lei n. 6.938/1981.^{249 250}

Depois da PNMA, a própria Constituição de 1988 haveria, segundo Sarlet e Fensterseifer, implicitamente comportado o princípio da precaução, na forma de seu art. 225, §1º, inciso IV, por exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”, bem como no inciso V, que prevê, enquanto dever do Estado “controlar a produção, a comercialização, o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.^{251 252}

Mais à frente será tratada a questão da constitucionalização do Direito Ambiental, mas cumpre notar desde já que a inclusão da precaução na Constituição traz notáveis efeitos jurídicos, porque, nas palavras de Alves:

Como princípio constitucional a precaução passa a ter natureza de norma, de preceito jurídico com conteúdo diretor do sistema jurídico normativo do direito ambiental brasileiro. A precaução transmuta-se em pilar que sustenta as relações jurídicas do Estado na questão ambiental. As decisões políticas e até jurídicas deverão cumprir as diretrizes estabelecidas no conteúdo da precaução.²⁵³

²⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental**: introdução, fundamento, teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 79.

²⁴⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental**: introdução, fundamento, teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 79.

²⁵⁰ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

²⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental**: introdução, fundamento, teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 80.

²⁵² BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

²⁵³ ALVES, Wagner Antônio. **Princípios da Precaução e da Prevenção no Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005, p. 45.

Ainda sobre a prevenção, Alves esclarece que o princípio já havia sido tratado, de forma expressa, nas seguintes normas:

O Preâmbulo da Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (1989), o Preâmbulo da Convenção da Diversidade Biológica (1998), o Tratado de Maastricht sobre a União Européia e no Brasil, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981, art. 2º) [...] ²⁵⁴

Vale mencionar, ainda, a Lei n. 12.187/2009, a qual instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que menciona explicitamente no art. 3º, *caput*, os princípios “[...] da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional”. ²⁵⁵

Mas, afinal, como são conceituados esses princípios? Para Sampaio e Oliveira, a prevenção:

[...] vincula e açambarca o mapeamento, inventário, planejamento e ordenação para mitigação dos efeitos dos desastres. **Trata-se, pois, de medidas antecipadas, consentâneas e oportunas, que visam minimizar os previsíveis [...] riscos e perigos de desastres, mitigar [as] vulnerabilidades e os efeitos traumáticos, em especial, maximizar a segurança e a integridade das pessoas e do patrimônio (inclusive ambiental), alvos do estimado evento.** ²⁵⁶ (grifo nosso)

Na mesma linha, Alves escreve que “[o] princípio da prevenção encontra guarida nos casos de concretude e imediatidade da lesão, ou seja, o perigo enfrentado na prevenção é o concreto. [...] a origem do risco é conhecida e dominada”. ²⁵⁷

Nicolao Dino de Castro e Costa Neto ressoa o entendimento manifesto pelos autores anteriormente citados, relatando que:

[...] o princípio da prevenção trabalha com os indicativos técnicos de iminência da produção do dano, certo e definido, acenando a adoção de medidas preventivas, antes da consumação “anunciada” do resultado prejudicial ao meio ambiente. ²⁵⁸

²⁵⁴ ALVES, Wagner Antônio. **Princípios da Precaução e da Prevenção no Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005, p. 71.

²⁵⁵ BRASIL. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, edição extra, Brasília, DF, p. 109, 29 dez. 2009.

²⁵⁶ SAMPAIO, José Adércio Leite; OLIVEIRA, Edson Rodrigues de. A Justiça Espacial e a Teoria do Risco: a responsabilidade do governo na prevenção contra desastres (no Brasil). **Revista de Direito Internacional**, Dossiê Especial: Direito Ambiental, v. 16, n. 2, p. 169-201, 2019, p. 176.

²⁵⁷ ALVES, Wagner Antônio. **Princípios da Precaução e da Prevenção no Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005, p. 72.

²⁵⁸ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 72.

Importa trazer, aqui, o entendimento de que a ideia de prevenção, no direito brasileiro e internacional, vem ligada a outro princípio - o da equidade intergeracional. Nessa senda, Carvalho esclarece que “[...] as presentes gerações adquirem um “legado ambiental” das gerações passadas, tendo a obrigação de garantir a sua transmissão às gerações vindouras”.²⁵⁹

No âmbito internacional, o autor nota a presença desse princípio, implícita e explicitamente, nos seguintes instrumentos de Direito:

[...] a Carta das Nações Unidas, o Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos, a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Declaração para Eliminação de Discriminação contra as Mulheres, a Declaração sobre os Direitos da Criança, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Convenção sobre Diversidade Biológica, entre outros [...].²⁶⁰

Já no âmbito nacional, o art. 225, *caput*, da Constituição de 1988 prevê impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.²⁶¹

Há, portanto, previsão constitucional implícita do princípio da equidade intergeracional, criando um dever de prevenção de danos ao meio ambiente tanto para o Estado quanto para a coletividade.

Compreende-se, portanto, que o princípio da equidade intergeracional, relacionado diretamente à prevenção e precaução, é que cria uma obrigação de prevenção de danos futuros, ou seja, uma gestão de riscos. Nesse sentido, Carvalho afirma que:

Esta atribuição de uma tutela jurídica das futuras gerações a fim de evitar a concretização futura de danos ambientais leva-nos à avaliação do *princípio equidade intergeracional* que, conjuntamente com os princípios da prevenção e precaução, forma uma *trilogia estrutural do Direito Ambiental Contemporâneo*. Há, desta forma, uma imposição constitucional para que os riscos ambientais sejam geridos com o escopo de que sejam prevenidos os *danos ambientais futuros*, considerando estes aqueles riscos que, por sua probabilidade e magnitude de

²⁵⁹ CARVALHO, Délton Winter de. A Tutela Constitucional do Risco Ambiental. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 261-282, p. 269.

²⁶⁰ CARVALHO, Délton Winter de. A Tutela Constitucional do Risco Ambiental. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 261-282, p. 269.

²⁶¹ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

*ocasionarem lesão futura ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, venham a atingir os interesses das futuras gerações.*²⁶²

Falando-se especificamente nos deveres atribuídos ao Estado em razão dos princípios de Direito Ambiental, vale ressaltar a seguinte lição de Sampaio e Oliveira sobre a interpretação do princípio da prevenção:

[...] o Estado, responsável pelo bem-estar social, deve envidar estudos e esforços para diagnosticar os problemas sazonais e outros, que, nas esferas geológica, hidrológica, climática, da saúde humana, e de outros ramos, possam consolidar previsões de desastres, planejando oportunos meios de mitigação dos efeitos.²⁶³

Dessarte, cumpre ao Estado tanto desenvolver e obter as informações necessárias para orientar a prevenção diante de danos oriundos de possíveis desastres, bem como, efetivamente, prevenir ou, ao menos, mitigar os danos por meio de medidas desenvolvidas de forma a adequadamente combater os efeitos desses desastres. Aliás, como pontua Leite, a prevenção gera deveres à toda a sociedade, *vide*:

[...] é importante salientar que a tarefa de atuar preventivamente deve ser vista como uma responsabilidade compartilhada, exigindo a atuação de todos os setores da sociedade, cabendo ao Estado criar instrumentos e política ambiental preventiva [...]. Outrossim, cabe a todos os cidadãos o dever de participar, de forma pró-ativa, influir nas políticas ambientais, evitar comportamentos nocivos ao ambiente e aditar outras medidas preventivas, visando a não prejudicar o direito ao meio ambiente saudável.²⁶⁴

Essa função de princípio-dever também é verdadeira quando se trata da precaução, já que, como exposto por Belchior, “[...] o citado princípio também conquista um viés instrumental ao impor a utilização de medidas e de técnicas disponíveis para minimizar o dano ambiental, apesar de sua previsibilidade”.²⁶⁵

Na mesma linha, Carvalho e Damacena suscitam a obrigatoriedade de que a Administração leve em conta os riscos, mesmo que incertos, na tomada de decisões, argumentando que:

Mesmo diante de grandes incertezas científicas, de precariedade de dados ou a absoluta ausência de informações, há a necessidade de que tais elementos sejam

²⁶² CARVALHO, Délton Winter de. Regulação Constitucional e Risco Ambiental. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [S.L], v. 12, p. 13-31, 2008, p. 19-20.

²⁶³ SAMPAIO, José Adércio Leite; OLIVEIRA, Edson Rodrigues de. A Justiça Espacial e a Teoria do Risco: a responsabilidade do governo na prevenção contra desastres (no Brasil). **Revista de Direito Internacional**, Dossiê Especial: Direito Ambiental, v. 16, n. 2, p. 169-201, 2019, p. 178.

²⁶⁴ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 157-232, p. 201.

²⁶⁵ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 203.

objeto de reflexão transparente pelos estudos ambientais e decisões administrativas. A existência de incertezas e até mesmo a ausência de dados científicos devem ser levantadas e consideradas nos estudos ambientais, mesmo sem a possibilidade de demonstração quantificável das probabilidades.²⁶⁶

Quanto à conceituação do princípio da precaução, como exposto por Costa Neto, ele nasce da própria natureza do dano ambiental, frequentemente irreversível, como já foi explicado. Nas palavras do autor:

O princípio da precaução tem como centro de gravidade a **aversão ao risco**, no sentido de que a ausência de certeza quanto à ocorrência de danos ambientais deve apontar para a adoção de providências capazes de impedir o resultado lesivo, obstando, se necessário, o desenvolvimento da atividade potencialmente causadora de prejuízo.²⁶⁷

Numa obra em que dialoga com o conceito de sociedade de risco de Beck, Leite descreve como o princípio da precaução utiliza um conceito de risco ampliado, não mais limitado à certeza, lecionando que:

[...] devem-se considerar não só os riscos ambientais iminentes, mas também os perigos futuros provenientes de atividades humanas e que, eventualmente, possam vir a comprometer a relação intergeracional e de sustentabilidade ambiental.²⁶⁸

A precaução tornou-se essencial para a tutela do meio ambiente em meio ao novo paradigma da sociedade de risco. É o que entende, também, Belchior, como se pode observar no seguinte trecho de sua obra:

[...] a crise ecológica e a sociedade de risco mudaram o viés científico dos termos “certeza” e “verdade”. Emerge, por conseguinte, a necessidade do princípio da precaução que visa atuar na defesa e na proteção do meio ambiente no que concerne à reparação difícil, incerta e custosa.²⁶⁹

Do mesmo modo, Carvalho assinala que “[...] em razão de magnitude e irreversibilidade das degradações produzidas pela sociedade de risco, faz-se necessário o gerenciamento dos riscos ambientais pelo direito ambiental”.²⁷⁰

²⁶⁶ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 38-39.

²⁶⁷ COSTA NETO; Nicolao Dino de Castro e. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 68.

²⁶⁸ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 157-232, p. 203.

²⁶⁹ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 200.

²⁷⁰ CARVALHO, Délton Winter de. A Tutela Constitucional do Risco Ambiental. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 261-282, p. 268.

É por essas características que o princípio da precaução se consagra no coração do Direito dos Desastres, consagrando a ideia de que qualquer risco, determinado ou indeterminado, mais ou menos provável, de maior ou menor impacto, é motivo suficiente para a tomada de medidas voltadas ao impedimento ou mitigação de danos.

Oportuno retomar, neste ponto, a lição de Milaré, o qual escreve em sua tese de doutorado o seguinte:

[...] não só as interferências graves, mas qualquer perturbação, desde que prejudicial ao meio ambiente, deve ser considerada, tendo em vista, por exemplo, que muitas emissões, *a priori* inocentes, podem apresentar extraordinário potencial poluidor, em razão de seus efeitos sinérgicos.²⁷¹

Em que pese o autor tenha escrito o trecho acima reproduzido para explicitar as características do dano ambiental em sua concepção, ele pode também ser aplicado aos riscos, já que, logicamente, os danos são a sua materialização.

Por isso, defende-se, neste trabalho, que a precaução, enquanto princípio orientador do Direito Ambiental - aplicável, portanto, às questões de responsabilidade por dano ao meio ambiente - inviabiliza a postulação de aplicabilidade das excludentes de responsabilidade do Código Civil, especialmente as de caso fortuito ou força maior, pois, tratando-se de riscos ao meio ambiente, não é necessária a certeza de dano, bastando que se tenha conhecimento, mesmo que vago, do risco.

Ademais, como já foi exposto, o Estado deve manejar seus recursos para a identificação e o diagnóstico de vulnerabilidades, logo, sequer poderia alegar o desconhecimento do risco, mesmo se tratando daquele que decorre de fenômenos naturais.

A título de exemplo, tome-se o caso das enchentes do Rio Grande do Sul em 2024. Depois do ocorrido, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) criou, através da Portaria ANA n. 490, de 27 de maio de 2024, o Grupo Técnico de Assessoramento para Estudos Hidrológicos e de Segurança de Infraestruturas de Reservação e de Proteção das Cheias no Estado do Rio Grande do Sul (GTA RS), “para a identificação, promoção e execução dos estudos hidrológicos de caracterização dos eventos e estudos para o

²⁷¹ MILARÉ, Édís. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental**: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade. 2016. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2016, p. 84.

planejamento e a segurança de infraestruturas de reservação e de proteção de cheias no Estado do Rio Grande do Sul”.²⁷²

Em 30 de abril de 2025 a ANA apresentou a publicação “As enchentes no Rio Grande do Sul: lições, desafios e caminhos para um futuro resiliente”, fruto do trabalho realizado pelo GTA RS, com os seus principais achados.²⁷³

No documento, constata-se que as chuvas foram exacerbadas pela mudança climática, altamente influenciadas pela ação humana no planeta, bem como pelo fenômeno *El Niño*, vide trecho reproduzido abaixo:

Pesquisadores do Brasil, Reino Unido, Suécia, Países Baixos e Estados Unidos, associados à iniciativa World Weather Attribution (2024), conduziram uma análise para determinar o impacto da mudança climática nos eventos de chuvas intensas que resultaram em inundações no Rio Grande do Sul entre abril e maio de 2024. O estudo concluiu que a mudança climática induzida pelo homem tornou essas chuvas duas vezes mais prováveis e aumentou sua intensidade em 6 a 9%. Além disso, o fenômeno El Niño também contribuiu significativamente para a ocorrência dessas precipitações extremas. Esses achados destacam a influência combinada das alterações climáticas e de fenômenos naturais na intensificação de eventos climáticos extremos na região.²⁷⁴

Ora, como já se disse, as mudanças climáticas são de conhecimento geral, havendo o Estado brasileiro até mesmo editado a Lei n. 12.187/2009, que criou a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e, mais recente, a Lei n. 14.904, de 27 de junho de 2024, a qual “[e]stabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima”.^{275 276}

O El Niño também é amplamente estudado mundo afora, o que denota a previsibilidade dos riscos que derivam de tal fenômeno. Além disso, não é a primeira vez que

²⁷² BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Portaria ANA n. 490, de 27 de maio de 2024. Estabelece o Grupo Técnico de Assessoramento para Estudos Hidrológicos e de Segurança de Infraestruturas de Reservação e de Proteção de Cheias no Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 101, 29 maio 2024.

²⁷³ BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Estudo aponta que enchentes de 2024 foram maior desastre natural da história do RS e sugere caminhos para futuro com eventos extremos mais frequentes**. Brasília: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, 30 abr. 2025.

²⁷⁴ BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **As enchentes no Rio Grande do Sul: lições, desafios e caminhos para um futuro resiliente**. Brasília: ANA, 2025, p.8-9.

²⁷⁵ BRASIL. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, edição extra, Brasília, DF, p. 109, 29 dez. 2009.

²⁷⁶ BRASIL. Lei n. 14.904, de 27 de junho de 2024. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima; altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8, 28 jun. 2024.

o Rio Grande do Sul enfrenta enchentes por conta das chuvas. André Luiz Lopes da Silveira, autor do estudo “Chuvas e Vazões da Grande Enchente de 1941 em Porto Alegre/RS” explica que:

A enchente de 1941, decorrente da maior cheia registrada no lago Guaíba desde 1873, foi um evento traumático para Porto Alegre pela sua magnitude, com nível de pico atingindo 4,75 metros contra a referência de 3,00 metros do cais do porto. Entre 1873 e 2015 há registros de várias outras cheias importantes, mas nenhuma com nível máximo superior a 3,50 metros [...].

A enchente de 1941 e a apreensão provocada pela cheia de 1967, que atingiu 3,13 m, foram decisivas para a construção do sistema de diques de proteção contra inundações de Porto Alegre, terminado em 1974.²⁷⁷

O Rio Grande do Sul é, portanto, um estado que tem uma história permeada por situações de cheias em seus recursos hídricos e enchentes devastadoras. Não é nada de novo para o governo estadual e os efeitos graves das enchentes são reconhecidos - não à toa, como apontou Silveira, já na década de 70 foi realizada a construção do sistema de diques.

Seria no mínimo desonesto defender que, no caso concreto, houve qualquer imprevisibilidade capaz de justificar a aplicação de excludente de responsabilidade por motivo de força maior. Aliás, como já se pontuou aqui, pelo princípio da precaução, mesmo que o governo do Estado considerasse os riscos de cheia pequenos, deveria ter tomado medidas mitigadoras do dano, como evacuação de pessoas que residem em locais próximos aos recursos hídricos do estado com nível elevado de água, a criação de abrigos temporários etc.

Reitera-se, portanto, a indispensabilidade do princípio da precaução para a compreensão da responsabilidade civil do Estado em casos de danos ambientais ocorridos em cenários de desastre, suscitando-se a ideia de interpretação sistêmica do ordenamento jurídico de Reale já explorada neste trabalho.

Para sedimentar a atribuição de deveres ao Estado, oriunda dos princípios de precaução e prevenção, passe-se ao estudo da Lei n. 12.608/2012, o principal instrumento legal na matéria de desastres.

3.3 O conceito de desastre e os deveres atribuídos ao Estado pela Lei n. 12.608/2012

O Direito dos Desastres se manifesta no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente, na forma da Lei n. 12.608/2012. Como já mencionado anteriormente, essa é a

²⁷⁷ SILVEIRA, André Luiz Lopes da. Chuvas e Vazões da Grande Enchente de 1941 em Porto Alegre/RS. *Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 35, p. 69-90, 2020, p. 70.

lei pela qual se estruturam as bases da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).

Nela, a abordagem sistêmica foi consagrada enquanto diretriz da política em questão, por meio do art. 4º, inciso II, que prevê uma junção das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.²⁷⁸ Carvalho e Damacena ressaltam a importância dessa abordagem, pontuando 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.²⁷⁹

Em outras palavras, as medidas devem ser concomitantes e aplicadas de forma racional e organizada, todavia, o próprio texto normativo dá prioridade às medidas de prevenção, sendo essa outra das diretrizes da PNPDEC, expressa no art. 4º, inciso III da referida lei.²⁸⁰

A ideia de prevenção empregada pelo legislador nessa norma está expressa no art. 1º, parágrafo único, inciso VIII da lei, no qual se lê:

VIII - prevenção: ações de planejamento, de ordenamento territorial e de investimento destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos ecossistemas e das populações e a evitar a ocorrência de acidentes ou de desastres ou a minimizar sua intensidade, por meio da identificação, do mapeamento e do monitoramento de riscos e da capacitação da sociedade em atividades de proteção e defesa civil, entre outras estabelecidas pelos órgãos do Sinpdec;²⁸¹

Nota-se uma aparente confusão entre os conceitos de prevenção e precaução no texto legal, vez que não há informação quanto ao tipo do risco que se pretende ver minimizado através da aplicação da política ali desenhada.

Nada obstante, como já se defendeu neste trabalho, o princípio da precaução está positivado no Direito brasileiro e, sendo a interpretação sistêmica do ordenamento jurídico

²⁷⁸ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

²⁷⁹ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 68-69.

²⁸⁰ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

²⁸¹ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

indispensável para a compreensão das normas que o constituem, ele também se aplica às ações de mitigação dos efeitos dos desastres.

Na seara das medidas de prevenção e mitigação dos danos, Carvalho e Damacena lecionam que tais ações abarcam:

[...] a avaliação (estudo das ameaças, do grau de vulnerabilidade do sistema e dos corpos receptores, e a síntese conclusiva, com a avaliação e hierarquização dos riscos catastróficos e definição das áreas de maior risco) e a gestão dos riscos de desastres (medidas estruturais e não estruturais). Nota-se que as medidas estruturais, compreendidas pela Política Nacional de Defesa Civil, consistem principalmente naquelas decorrentes da engenharia civil (*infraestrutura* construída pelo homem). Por tais motivos, a legislação brasileira estabelece a prioridade das medidas não estruturais sobre as estruturais, dando ênfase às estratégias de construção de informações e conhecimentos acerca dos riscos ambientais em detrimento do dispêndio de custos financeiros em obras de infraestrutura civil.²⁸²

Ora, se a prevenção e precaução estão no cerne do Direito dos Desastres e, portanto, da PNPDEC, e suas medidas principais consistem na obtenção de informações sobre os riscos, pode-se dizer que é um dever do Estado ter conhecimento dos riscos que o afligem. Afinal, o art. 2º da PNPDEC estipula que “[é] dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de acidentes ou desastres”.²⁸³

Aliás, vale esclarecer aqui o que o legislador compreendeu por risco ao elaborar a PNPDEC. O art. 1º, parágrafo único, inciso XIII o conceitua da seguinte forma:

XIII - risco de desastre: probabilidade de ocorrência de significativos danos sociais, econômicos, materiais ou ambientais decorrentes de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis;²⁸⁴

A definição legal de desastre, por sua vez, consta do art. 1º, parágrafo único, inciso V, no qual se lê:

²⁸² CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 70.

²⁸³ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

²⁸⁴ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

V - desastre: resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais;²⁸⁵

Neste trabalho, defende-se que, para além das origens constantes em lei, existem desastres que derivam duma cumulação de causas, notavelmente o misto da ação humana com os fenômenos naturais climáticos, que, como já se disse anteriormente, são exacerbados pela própria intervenção do ser humano. Nessa senda, Ferrari, Souza Netto e Souza Netto declaram que:

A abordagem multidimensional é necessária devido à interconexão entre os diversos aspectos dos desastres climáticos. As mudanças climáticas não são apenas eventos ambientais isolados, mas sim fenômenos que afetam diretamente as estruturas políticas, a economia e a sociedade ao todo, além de terem origem igualmente multifatorial e inter-relacionada.²⁸⁶

É necessário, portanto, compreender os desastres enquanto fenômenos que, para além de efeitos diversos, têm causas multifacetárias e frequentemente cumulativas. Sobre isso, vale rememorar a lição de Beck, quando o autor explicita a existência de correntes causais dos riscos, argumentando que:

A interdependência sistêmica dos altamente especializados atores da modernização na economia, na agricultura, no direito e na política corresponde à ausência de causas específicas e responsabilidades isoláveis: [...].
Em outras palavras: a altamente diferenciada divisão de trabalho implica uma cumplicidade geral e esta, por sua vez, uma irresponsabilidade generalizada. Todos são causa *e* efeito, e portanto uma *não* causa. As causas esfumam-se numa vicissitude generalizada de atores e condições, reações e contrarreações. Isto confere evidência social e popularidade à ideia sistêmica.²⁸⁷

Retomando os escritos de Ferrari, Souza Netto e Souza Netto, constatando-se a gravidade dos riscos (e eventuais danos) oriundos dos desastres, as medidas de precaução e mitigação dos danos tomam espaço central no Direito dos Desastres. Sobre isso, os referenciados autores escrevem que:

De fato, estratégias de compensação, reconstrução e responsabilização são essenciais para o Direito dos Desastres, contudo, diante das perdas imensuráveis, há de ser

²⁸⁵ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

²⁸⁶ FERRARI, Flavia Jeane; SOUZA NETTO, Antonio Evangelista de; SOUZA NETTO, José Laurindo de. Por uma Abordagem Multidimensional do Direito dos Desastres Frente aos Impactos das Mudanças Climáticas. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, [S. l.], v. 33, n. 1, p. 115-130, 2024, p. 119.

²⁸⁷ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 38-39.

mister o fortalecimento de políticas eficientes e investimentos em prol da prevenção, considerando todas as nuances da vulnerabilidade.²⁸⁸

Impende destacar, aqui, o que se compreende por vulnerabilidade. Nas palavras de Henri Acselrad, trata-se de:

[...] uma noção relativa - está normalmente associada à exposição aos riscos e designa maior ou menor suscetibilidade de pessoas, lugares, infraestruturas ou ecossistemas sofrerem algum tipo particular de agravo.²⁸⁹

Similarmente, Carvalho e Damacena dizem que “[...] comunidades ou sistemas se tornam mais ou menos vulneráveis a um desastre dependendo da sua capacidade de enfrentamento e assimilação imediata de um grande impacto”.²⁹⁰

Vale notar, como suscitam os supracitados autores, que “[n]o Brasil, a redução da vulnerabilidade é considerada dentre as espécies de medidas preventivas de desastres”.²⁹¹ Isso consta da definição de prevenção dada pelo art. 1º, parágrafo único, inciso V da Lei n. 12.608/2012.²⁹²

A mesma lei também traz a sua própria conceituação de vulnerabilidade, constante também no parágrafo único do art. 1º, desta vez no inciso XV, em que se lê o seguinte: “vulnerabilidade: fragilidade física, social, econômica ou ambiental de população ou ecossistema ante evento adverso de origem natural ou induzido pela ação humana”.²⁹³

²⁸⁸ FERRARI, Flavia Jeane; SOUZA NETTO, Antonio Evangelista de; SOUZA NETTO, José Laurindo de. Por uma Abordagem Multidimensional do Direito dos Desastres Frente aos Impactos das Mudanças Climáticas. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, [S. l.], v. 33, n. 1, p. 115-130, 2024, p. 126.

²⁸⁹ ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade Ambiental, Processos e Relações. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 95-103, p. 98.

²⁹⁰ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 57.

²⁹¹ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 58.

²⁹² BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

²⁹³ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

Em contraste à vulnerabilidade, fala-se, no Direito dos Desastres, na resiliência. Esta é, para Carvalho e Damacena, “[...] a capacidade que um sistema apresenta de tolerar perturbações sem alterar suas estruturas e identidades básicas”.²⁹⁴

Ela é, inclusive, parte de um dos objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), previsto no art. 5º, inciso VI, da Lei n. 12.608/2012, lendo-se que:

Art. 5º São objetivos da PNPDEC:

[...]

VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;

A fim de orientar a tomada de medidas para a prevenção e mitigação de danos dos desastres, a Lei n. 12.608/2012 traz, no art. 6º, deveres atribuídos à União referentes à produção de pesquisas e conhecimento científico quanto a diversos elementos de risco, causa e efeitos dos desastres, *vide*:

Art. 6º Compete à União:

[...] III - promover estudos referentes às causas e possibilidades de ocorrência de desastres de qualquer origem, sua incidência, extensão e consequência;

IV - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no mapeamento das áreas de risco, nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;

V - instituir e manter sistema de informações e monitoramento de desastres;

VI - instituir e manter cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

[...] IX - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, bem como dos riscos biológicos, nucleares e químicos, e produzir alertas sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

[...] XI - incentivar a instalação de centros universitários de ensino e pesquisa sobre desastres e de núcleos multidisciplinares de ensino permanente e a distância, destinados à pesquisa, extensão e capacitação de recursos humanos, com vistas no gerenciamento e na execução de atividades de proteção e defesa civil;

XII - fomentar a pesquisa sobre os eventos deflagradores de desastres; e

XIII - apoiar a comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico relacionado ao desenvolvimento da cultura de prevenção de desastres. [...] ²⁹⁵

Aos estados também foram atribuídos deveres informacionais, notavelmente, por meio do art. 7º, incisos IV e V, da Lei n. 12.608/2012, que têm a seguinte redação:

²⁹⁴ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 61.

²⁹⁵ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

Art. 7º Compete aos Estados:

[...] IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios;

V - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios; [...] ²⁹⁶

Ainda, com relação aos municípios, o art. 8º, incisos IV, V, V-A e VII, também lista deveres relacionados à produção e manutenção de informação sobre os riscos de desastre em âmbito local, sendo eles:

Art. 8º Compete aos Municípios:

[...] IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

V-A - realizar, em articulação com a União e os Estados, o monitoramento em tempo real das áreas classificadas como de risco alto e muito alto; [...]

VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis; [...] ²⁹⁷

Há, ainda, a previsão geral de dever atribuído a todos os entes federados de informar o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres, na forma do art. 9º, inciso VI, da Lei n. 12.608/2012. ²⁹⁸

São medidas que visam efetivar a diretriz de “planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional” traçada para o PNPDEC no art. 4º, inciso V, da Lei n. 12.608/2012. ²⁹⁹

Tais normas estão de acordo com o que já foi teorizado neste trabalho sobre o Estado ter o dever legal de ter conhecimento dos riscos de desastres, reiterando, portanto, a

²⁹⁶ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

²⁹⁷ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

²⁹⁸ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

²⁹⁹ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

impossibilidade de se alegar a imprevisibilidade dos fenômenos naturais que apresentam riscos à sociedade e ao meio ambiente.

Aliás, sobre isso, Carvalho e Damacena ressaltam a necessidade de se estabelecer um sistema de informações *ex ante* e *ex post*, explicando que:

O primeiro sistema enfatiza a produção de informações preventiva e acautelamento, valorizando as situações de hipóteses ponderáveis acerca dos riscos e perigos. Este modelo tende a dar grande ênfase aos licenciamentos ambientais e aos estudos de impactos ambientais (nos casos de riscos antropogênicos) bem como aos mapas de riscos (estes mais concentrados em desastres naturais). Já o segundo, enfatiza a produção de informação e dados após a ocorrência do fenômeno emergencial, apurando orientações não apenas para o atendimento emergencial como para a prevenção de futuros eventos.³⁰⁰

Os autores suscitam, ainda, a indispensabilidade dos sistemas de análise científica e de aprendizado, anotando que:

A interface destes dois modelos é importantíssima para a obtenção e concretude da atuação e planejamento na prevenção, atendimento e recuperação dos danos causados pelos desastres, devendo ser aplicado[s] sempre métodos oriundos da análise científica dos riscos (*sistema de análise científica*), assim como uma análise a partir do aprendizado com eventos catastróficos ocorridos no passado, isto é, num sistema de *lesson learned*.³⁰¹

A obrigatoriedade de tais sistemas informacionais se justifica pelo fato de que, como lecionado por Ayala:

Nas sociedades do risco global, a atividade institucional de gestão dos riscos depende diretamente da eficiência na organização de instrumentos e processos que permitam o acesso, conhecimento e tomada de posição perante as diversas espécies de qualidades dos conflitos ambientais.³⁰²

Por isso, argumenta-se aqui que os sistemas informacionais preenchem a lacuna da falta de conhecimento dos riscos ensejadores de desastres e dos consequentes danos ambientais e danos a terceiros, viabilizando a tomada de decisões eficientes e eficazes para a prevenção e mitigação desses danos diante da exacerbação dos fenômenos naturais ocasionada pelas mudanças climáticas.

³⁰⁰ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 65.

³⁰¹ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 65.

³⁰² AYALA, Patryck de Araújo. A Proteção Jurídica das Futuras Gerações na Sociedade do Risco Global: o direito ao futuro na ordem constitucional brasileira. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 320-359, p. 341.

Vale notar aqui que antes mesmo da Lei n. 12.608/2012 o Estado já dispunha de instituições voltada ao estudo dos fenômenos climáticos, ao exemplo do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), criado através do Decreto n. 7.672, de 18 de novembro de 1909, inicialmente sob o nome de “Directoria de Meteorologia e Astronomia”.³⁰³

Os objetivos do INMET, quando da sua criação, consta nos parágrafos do art. 1º do referido Decreto, dentre os quais pode se observar:

§ 1.º Promover o conhecimento da climatologia geral do paiz, publicando boletins trimestraes e annuaes, bem como mappas e diagrammas climatologicos, resumindo as observações feitas na rêde de estações nacionaes.

§ 2.º Estudar as occurrencias das chuvas e das seccas e o consequente regimen das estiagens e cheias de rios, fazendo pesquisas no sentido do collaborar efficazmente na solução dos problemas de abastecimento de aguas ás regiões seccas.

§ 3.º Fazer a previsão do tempo e dar avisos maritimos e agricolas, baseados nas observações locaes e nos despachos telegraphicos, noticiando a formação e marcha das depressões, ondas frias, tempestades, etc.³⁰⁴

Assim, em que pese os instrumentos e métodos científicos para estudo dos fenômenos naturais tenham certamente evoluído - afinal, fala-se em uma diferença de mais de 110 anos - a preocupação estatal com a falta de informações sobre o clima sempre esteve presente e, por isso, o Estado criou institutos como o INMET. Desde então, falar em uma completa imprevisibilidade de eventos naturais relacionados ao clima é desarrazoado.

Retornando à exposição dos deveres estatais previstos na Lei n. 12.608/2012, note-se que eles não se esgotam na formulação e manutenção de sistemas informacionais, sendo necessário, por óbvio, empregar os dados obtidos através dos estudos dos riscos para tomar medidas de prevenção e mitigação dos já mencionados danos. Como apontado por Carvalho e Damacena, “[d]esastre se combate com prevenção, gestão dos riscos e redução das vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais”.³⁰⁵

Por isso, a Lei n. 12.608/2012 prevê a diretriz de “abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação”, no art. 4º, inciso II, notando, contudo, no inciso III, que se deve dar “a prioridade às ações preventivas relacionadas à

³⁰³ BRASIL. Decreto n. 7.672, de 18 de novembro de 1909. Crêa no Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio a Directoria de Meteorologia e Astronomia. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Rio de Janeiro, p. 8.885, 30 nov. 1909.

³⁰⁴ BRASIL. Decreto n. 7.672, de 18 de novembro de 1909. Crêa no Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio a Directoria de Meteorologia e Astronomia. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Rio de Janeiro, p. 8.885, 30 nov. 1909.

³⁰⁵ CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 98.

minimização de desastres”. As ações específicas devem ser elaboradas no Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil, previstos, respectivamente, no art. 6º, inciso VIII e §§ 1º e 2º e art. 7º, inciso III e §§ 1º e 2º.³⁰⁶

Notáveis, portanto, os deveres legais do Estado de: (i) desenvolver e manter, preventivamente, informações sobre vulnerabilidades e riscos de desastres, bem como, posteriormente aos desastres, os danos deles oriundos e especificações sobre as causas e condições que levaram ao seu acontecimento ou agravamento; e (ii) efetivar medidas de prevenção e mitigação dos danos ocorridos em decorrência de desastres com base nas informações por ele obtidas.

Esses deveres legais estão vinculados, no quesito do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à obrigatória proteção desses direitos pelo Estado. Como explica Ayala ao analisar a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais:

Como resultado de uma leitura que compreenda a proteção subjetiva conferida pelos direitos fundamentais como o resultado da interdependência entre suas funções de defesa e prestacional, tem-se, primeiro, **a revisão da própria forma de atuação do Estado como veículo de proteção das liberdade e das diversas posições jurídicas conferidas aos particulares através dos direitos fundamentais, que não pode mais se limitar a um comportamento de não intervenção sobre as liberdades, mas como agente garantidor da existência dessas liberdades, assegurando que elas possam ser efetivamente exercidas.**³⁰⁷ (grifo nosso)

São, portanto, deveres cujo cumprimento está diretamente ligado à função estatal positiva (prestadora de serviços e ativamente protetora de direitos) no âmbito dos direitos fundamentais. Aliás, para Ayala, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual, similarmente à interpretação aqui feita com base na teoria tridimensional de Reale, é um valor positivado na Constituição de 1988, exige tais prestações materiais do Estado, *vide*:

Quando o enunciado normativo propõe que o meio ambiente ecologicamente equilibrado não é apenas um bem, mas também um valor essencial à qualidade de vida, propõe, na verdade, que essa proteção subjetiva não pode ser atingida se, primeiro, não forem proporcionadas as condições materiais, fáticas e normativas indispensáveis para o acesso a esses níveis adequados e suficientes de vida, o que compreende a exigência de prestações públicas ou infra-estruturais, fáticas ou normativas, reunidas analiticamente em torno de atuações normativas, organizações infra-estruturais, estruturação de procedimentos e do desenvolvimento de

³⁰⁶ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

³⁰⁷ AYALA Patryck de Araújo. **Devido Processo Ambiental e o Direito Fundamental ao Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 161.

pressupostos econômicos e sociais que se encontram reunidos em torno das duas funções dos direitos fundamentais, defensiva e prestacional, e também em sua forma objetiva de proteção, definida através de deveres.³⁰⁸

Implica dizer, portanto, que os deveres atribuídos ao Estado pela Lei n. 12.608/2012 não só representam uma face do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas são meios para a materialização desse direito no mundo dos fatos. São deveres ligados a direito fundamental e à dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana, devendo, por isso, ser tratados como prioridade - ao contrário, infelizmente, do que se vê acontecendo na Administração Pública.

³⁰⁸ AYALA Patryck de Araújo. **Devido Processo Ambiental e o Direito Fundamental ao Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 167.

4 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL E FORMULAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E SEUS EFEITOS NA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANO AO MEIO AMBIENTE

Em respeito à constitucionalização do Direito Ambiental, é massiva a participação acadêmica de Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, Ministro do STJ, nas discussões sobre essa movimentação legislativa.

No artigo “Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira”, o autor trata do fenômeno de inclusão do meio ambiente no texto constitucional, apontando onze benefícios, os quais divide em substantivos e formais.³⁰⁹

Os benefícios substantivos são: (i) o estabelecimento de um dever constitucional genérico de não degradar; (ii) a ecologização da propriedade e da sua função social; (iii) a proteção ambiental como direito fundamental; (iv) a legitimação constitucional da função estatal reguladora; (v) a redução da discricionariedade administrativa; e (vi) a ampliação da participação pública. Os formais, por sua vez, são: (i) a máxima preeminência e proeminência dos direitos, deveres e princípios ambientais; (ii) a segurança normativa; (iii) a substituição do paradigma da legalidade ambiental; (iv) o controle da constitucionalidade da lei; e (v) o reforço exegético pró-ambiente das normas infraconstitucionais.³¹⁰

Possuem relevância para este trabalho os benefícios substantivos (i), (iii), (iv) e (v). Também, os benefícios formais (i) e (v). Esses benefícios serão, então, delineados abaixo, conforme os escritos do autor, e em ligação ao objeto deste trabalho.

Quanto ao primeiro benefício substantivo, de estabelecimento de um dever constitucional genérico de não degradar, Benjamin esclarece se tratar de:

[...] dever constitucional autossuficiente e com força vinculante plena, dispensando, na sua aplicação genérica, a atuação do legislador originário. É, por outro lado, dever

³⁰⁹ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 83-156.

³¹⁰ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 83-156, p. 95-107.

inafastável, tanto pela vontade dos sujeitos privados envolvidos como a pretexto de exercício de discricionariedade administrativa.³¹¹

Esse ponto tem posição central neste trabalho, pois constata que mesmo o Estado não pode escolher agir de forma contrária, insuficiente ou simplesmente se omitir diante do dever de não degradar. Como já foi falado anteriormente, exige-se uma conduta estatal que esteja em concordância com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, respeitando seu dever constitucionalmente atribuído de defesa e preservação desse bem.

Assim, uma vez que o Estado se apresenta omissivo no dever de adoção de medidas preventivas e mitigadoras de danos ocasionados por desastres ambientais, mantendo-se em mente que é sua obrigação ter conhecimento dos riscos e gerenciá-los, ele está violando seu dever constitucionalmente atribuído pelo art. 225, *caput*, da Constituição de 1988.

Em referência ao terceiro benefício substantivo, de proteção ambiental como direito fundamental, Benjamin ressalta que as características dos direitos fundamentais passam a beneficiar o meio ambiente. Dentre elas, a sua aplicabilidade imediata (independência de existência de norma reguladora específica).³¹²

Nos termos deste trabalho, implica dizer que o Estado pode ser responsabilizado por degradação ambiental nos casos já delineados anteriormente mesmo que não haja previsão específica de sua responsabilização por falha no dever de adoção de medidas de mitigação e prevenção de danos porque se trata de violação ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo desnecessária a regulamentação do assunto para a finalidade de reparação e indenização dos danos pelo Estado.

Existem, ainda, outros efeitos positivos. Já se falou, neste estudo, sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana, mas, agora, essa temática é retomada a fim de elaborar sobre os efeitos desse novo entendimento do princípio fundamental -

³¹¹ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 83-156, p. 96.

³¹² BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 83-156, p. 99.

constante do art. 1º, III, da Constituição de 1988³¹³ - sobre a atividade interpretativa das normas de Direito positivo.

Nesse tópico, Sarlet e Fensterseifer lecionam, no artigo “Algumas Notas Sobre a Dimensão Ecológica da Dignidade da Pessoa Humana e Sobre a Dignidade da Vida em Geral”, em autorreferência ao livro “Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988”, também de autoria dos professores, o seguinte:

Para além de uma força normativa autônoma como princípio (e também valor) jurídico, a dignidade da pessoa humana se projeta especialmente em conjunto com toda uma gama de direitos, tanto de natureza defensiva (negativa) como prestacional (positiva), implicando também toda uma gama de deveres fundamentais, que, embora não sejam necessariamente todos deduzidos diretamente da dignidade da pessoa humana, geralmente também atuam como concretizações em maior ou menor medida desta dignidade e que também por esta razão podem ser igualmente (como o princípio da dignidade individualmente considerado) opostos tanto em face do Estado quanto frente a particulares.³¹⁴

Implica dizer que, pela vinculação ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, o valor do meio ambiente ecologicamente equilibrado é levado a novos patamares, admitindo-se a criação de deveres que obrigam o Estado e particulares. Aliás, foi justamente isso que o constituinte fez, no art. 225, *caput*, da Constituição de 1988, ao atribuir ao Poder Público e à coletividade os deveres de defesa e preservação do meio ambiente.

Além disso, a tomada de ação por parte do Estado em cenários de desastres fica reforçada. Isso porque o art. 2º da lei n. 12.608/2012 informa que “[é] dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de acidentes ou desastres”.³¹⁵ Não se trata, portanto, de mera norma programática, mas um comando que, por sua vinculação ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve ser executado de imediato.

Isso, aliado ao fato de que a mesma norma mencionada acima prevê, em seu art. 2º, §2º, que “[a] incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das

³¹³ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

³¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Algumas Notas Sobre a Dimensão Ecológica da Dignidade da Pessoa Humana e Sobre a Dignidade da Vida em Geral. **Direito Público**. Porto Alegre, ano 5, n.19, p. 07-26, jan./fev. 2008, p. 9-10.

³¹⁵ BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”³¹⁶, significa que, qualquer tipo de risco verificado pelo Estado, seja ele de alto ou baixo índice de probabilidade, deverá ensejar a ação imediata para sua prevenção ou mitigação de seus danos.

Também, como já explicamos no primeiro capítulo, nas subseções 1.1.2 e 1.1.3, por se tratar de um direito fundamental, o meio ambiente ecologicamente equilibrado já gozava de proteção diferenciada mesmo se não fosse associado diretamente (como o é) ao princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que se tornou parte do texto constitucional.

Tais fatos denotam a posição privilegiada do valor e direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na atividade interpretativa de normas - ele se encontra no topo do ordenamento jurídico e, por isso, é capaz de influir na interpretação e aplicação de todas as outras normas, constitucionais e infraconstitucionais.

O quarto benefício substantivo, da legitimação constitucional da função estatal reguladora, constitui um novo quadro constitucional, no qual, como afirma Benjamin, “[...] a regulação estatal do ambiente dispensa justificação legitimadora, baseada em técnicas interpretativas de preceitos tomados por empréstimo, pois se dá em nome e causa próprios”.³¹⁷

Significa, portanto, que o Estado pode tomar ação sempre que julgar necessário, em prol da defesa da integridade do meio ambiente. Essa ideia dialoga diretamente com o dever de obtenção e manutenção de informações que lhe foi atribuído pela Lei n. 12.608/2012, pois, significa que, uma vez que o Estado tiver ciência da existência de algum risco ao meio ambiente, pode tomar ação de forma imediata para prevenir que o dano se concretize ou, ao menos, mitigar seus efeitos.

O quinto benefício substancial, da redução da discricionariedade administrativa também é de extrema importância para os argumentos desenvolvidos neste trabalho, uma vez que Benjamin leciona que:

³¹⁶BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

³¹⁷ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 83-156, p. 100.

[...] ao Estado não resta mais do que uma única hipótese de comportamento: na formulação de políticas públicas e em procedimentos decisórios individuais, optar sempre, entre as várias alternativas viáveis ou possíveis, por aquela menos gravosa ao equilíbrio ecológico, aventando, inclusive, a não ação ou manutenção da integridade do meio ambiente pela via de sinal vermelho ao empreendimento proposto.³¹⁸

Na mesma linha, Sarlet e Fensterseifer, ao estabelecerem um diálogo com Benjamin, explicam que, especificamente quanto ao Poder Executivo, essa característica atrai:

[...] uma clara limitação do seu poder-dever de discricionariedade, de modo a restringir a sua margem de liberdade na escolha no âmbito das medidas protetivas do ambiente, sempre no intuito de garantir a maior eficácia possível do direito fundamental ao ambiente.³¹⁹

Quer dizer que, a partir da constitucionalização do meio ambiente, inexistente ao Estado a opção de não agir diante do risco de dano ambiental. Não pode, portanto, “ficar de braços cruzados” esperando que o desastre aconteça para tomar medidas reparadoras - obriga-se sua atuação preventiva, especialmente no contexto de desastre.

Isso é verdadeiro também quando se fala nos deveres informacionais atribuídos a cada ente federado pela Lei 12.608/2012. O Estado não pode esperar que as informações sobre os riscos caiam magicamente em suas mãos - como já devidamente explicado anteriormente, ele tem o dever de produzir tais informações e mantê-las sistematizadas.

Quanto ao primeiro benefício formal, da máxima preeminência e proeminência dos direitos, deveres e princípios ambientais, Benjamin explica se tratar da superioridade hierárquica das normas constitucionais, bem como uma visibilidade ampliada das normas de Direito Ambiental previstas no texto constitucional.³²⁰

Aqui, cumpre relacionar o que Benjamin fala à ideia de Reale quanto à necessidade de realização da atividade interpretativa da normativa de forma sistemática, recusando, portanto, a interpretação de uma norma de maneira desvinculada ao contexto fático

³¹⁸ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 83-156, p. 101.

³¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito à Saúde e Proteção do Ambiente na Perspectiva de uma Tutela Jurídico-Constitucional Integrada dos Direitos Fundamentais Socioambientais (DESCA). **Boletim do Instituto de Saúde - BIS**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 248-253, 2010, p. 252.

³²⁰ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 83-156, p. 103.

e axiológico em que se insere ou às demais normas que compõem, junto a ela, o ordenamento jurídico.

Aliás, dialogando com a pirâmide de Kelsen, já retratada neste trabalho, conclui-se que essa visão holística e sistêmica do ordenamento jurídico brasileiro deve levar em conta a posição suprema da Constituição dentre todas as normas desse ecossistema legal.

Evidencia-se, portanto, a obrigatoriedade de interpretação de todas as normas presentes nesse ecossistema, inclusive as que tratam da responsabilidade civil do Estado, sob o prisma do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como os princípios que orientam tal direito, notadamente, os da precaução e prevenção.

Em respeito ao quinto benefício formal, do reforço exegético pró-ambiente das normas infraconstitucionais, Benjamin pontua que a norma constitucional “[...] traz para si o papel de servir de verdadeiro guia para a boa compreensão da norma infraconstitucional por juízes, administradores e outros destinatários”.³²¹

Tal benefício encontra relevância neste trabalho, pois, reforça a já mencionada obrigatoriedade de observância ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os princípios de Direito Ambiental que nele estão implícitos quando da interpretação e aplicação das normas infraconstitucionais.

Implica, portanto, numa interpretação da responsabilidade objetiva por dano ambiental, da responsabilidade civil do Estado e dos deveres de mitigação e prevenção de danos oriundos de desastres que tenha em mente tais pressupostos - o que se defende, aqui, como algo que se concretiza na aplicação da teoria do risco integral aos casos de responsabilidade civil do Estado por danos causados a terceiros e ao meio ambiente em situações de desastre devido à sua inobservância aos deveres de implementação de medidas de prevenção e mitigação de tais danos e, por consequência, ao dever constitucional de não degradação.

³²¹ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 83-156, p. 107.

Outro autor que escreve sobre a constitucionalização do Direito Ambiental é José Joaquim Gomes Canotilho. Sob o argumento de “ecologização da ordem jurídica”, Canotilho também elabora algumas conclusões relevantes sobre esse fenômeno, sendo notável que:

Em primeiro lugar, o direito do ambiente, além do seu conteúdo e força própria como direito constitucional fundamental, ergue-se a bem constitucional devendo os vários decisores (legislador, tribunais, administração) tomar em conta na solução de conflitos constitucionais esta reserva constitucional do bem ambiente. Em segundo lugar, a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da proteção ambiental, sendo-lhe vedado adoptar novas políticas que se traduzam em retrocesso retroactivo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral. Em terceiro lugar, o sucessivo e reiterado incumprimento dos preceitos da Constituição do ambiente (nos níveis nacional, europeu e internacional) poderá gerar situações de omissão constitucional conducentes à responsabilidade ecológica e ambiental do Estado. Em quarto lugar, o Estado (e demais operadores públicos e privados) é obrigado a um agir activo e positivo na proteção do ambiente, qualquer que seja a forma jurídica dessa actuação (normativa, planeadora, executiva, judicial).³²²

Evidente a complementariedade e até coincidência do que leciona Canotilho ao trabalho desenvolvido por Benjamin. Em especial, sua terceira constatação pode substanciar ainda mais o argumento aqui elaborado em defesa da responsabilização estatal, uma vez que, como já foi dito anteriormente, ao se omitir no dever de implementação de medidas preventivas e mitigadoras dos danos de desastres, ele incorre na ofensa ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, efetivamente concorrendo para que os riscos se efetivem, transformando-se nos danos irreversíveis e de difícil reparação típicos das situações de desastre.

É devida, portanto, a sua responsabilização pelos danos ambientais e danos causados a terceiros que decorram de eventual desastre natural caso o Estado se porte de maneira omissa diante do dever acima mencionado.

A quarta afirmação de Canotilho também carrega importância para este estudo, visto que reforça a obrigatoriedade de uma posição ativa do Estado, estando ele obrigado, tanto pelas normas infralegais quanto as constitucionais, a tomar as medidas de prevenção e mitigação dos efeitos danosos dos desastres. É a efetivação do que o autor chama de dimensão positivo-prestacional da juridicidade ambiental.³²³

³²² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da Sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional. **Tékhne - Revista de Estudos Políticos**, Barcelos, v. 8, n. 13, p. 7-18, 2010, p. 12-13.

³²³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da Sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional. **Tékhne - Revista de Estudos Políticos**, Barcelos, v. 8, n. 13, p. 7-18, 2010, p. 12.

Essa iniciativa de constitucionalização do Direito Ambiental ou ecologização da constituição tanto necessita quanto é oriunda do que se denominou, na doutrina, de Estado de Direito Ambiental ou Estado constitucional ecológico.

Sua definição pode ser traçada com o emprego de um breve trecho do artigo “Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada” de Canotilho, no qual o autor postula que “[...] o Estado constitucional, além de ser e dever ser um Estado de direito democrático e social, deve ser também um Estado regido por princípios ecológicos”.³²⁴

Dentre as características que o autor atribui a esse novo Estado, salta aos olhos a institucionalização dos deveres fundamentais ecológicos, mais especificamente, na seguinte passagem de seu texto:

O dever fundamental ecológico (dever de defesa e protecção do ambiente) radicar-se-á na ideia de “responsabilidade-projecto” (F. Ost) ou de “responsabilidade-conduta”, que pressupõe um imperativo categórico-ambiental, formulado aproximadamente da seguinte forma: “age de forma a que os resultados da tua acção que usufrui dos bens ambientais não sejam destruidores destes bens por parte de outras pessoas da tua ou das gerações futuras”.³²⁵

Transladando o entendimento de Canotilho à atuação do próprio Estado, pode-se dizer que ele tem o dever de agir sempre de acordo com o ideal de evitar a degradação ambiental, em respeito, reitera-se, ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Isso significa, no âmbito do Direito dos Desastres, que o Estado deverá sempre agir de forma a manter a integridade ambiental, seja mediante a busca de informações acerca dos riscos e vulnerabilidades presentes em seu território ou na tomada de medidas de prevenção e mitigação dos danos oriundos de desastres. Sua atuação é, como já se disse, obrigatória, sendo a omissão, independentemente se intencional ou não, um claro descumprimento de seus deveres legal e constitucionalmente dados e uma violação ao direito fundamental mencionado no parágrafo anterior, passíveis de ensejar sua responsabilização na seara cível.

³²⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 31-44, p. 31.

³²⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 31-44, p. 38.

Ainda, como lecionam Leite e Ayala, trata-se de um Estado que tem uma vinculação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que difere dos demais direitos sociais, pois:

Diversamente do que ocorre com os tradicionais direitos sociais, que visam compulsoriamente e positivamente a criar e a realizar o que não existe (habitação, serviço de saúde), o Estado de Direito Ambiental tem por finalidade garantir o que já existe (bem ambiental) e recuperar o que deixou de existir (dano ambiental). O Estado de Direito Ambiental diz respeito a um perfil modificado de direito social, exigindo, fundamentalmente, ações de cidadania compartilhada entre Estado e cidadãos, utilizando mecanismos precaucionais, preventivos, de responsabilização, de preservação e reconstituição.³²⁶

Isso significa que a atuação estatal preventiva do está no coração do Estado de Direito Ambiental, complementando o argumento já desenvolvido neste trabalho de que a omissão estatal na tomada de medidas de prevenção e mitigação de danos oriundos de desastres naturais é uma ofensa ao próprio Direito - mais que isso, ela ofende a própria fundamentação e o objetivo desse modelo de Estado.

Cumprir notar que Canotilho pondera a existência de uma relação direta entre o Estado constitucional ecológico e a responsabilização por dano ambiental. O autor declara, nessa lógica, que a responsabilidade objetiva é indispensável em tal Estado.³²⁷

Em que pese o autor não explique o porquê dessa afirmação, podemos presumir que é em razão da inserção dos princípios e direitos ambientais no texto constitucional, que gera, como já abordado na análise do texto de Benjamin, uma valorização dos mesmos, passando a servir de embasamento interpretativo para todo o ordenamento jurídico.

Esse fato se traduz, no âmbito da responsabilidade civil do Estado por dano ambiental, numa busca pela modalidade que conceda a maior proteção possível ao bem ambiental, o que, já se defendeu neste trabalho, se consolida na adoção da teoria do risco concreto, vez que a teoria do risco administrativo deixa de cobrir a maioria das situações de desastre por admitir o uso das excludentes de nexos causal de força maior e caso fortuito.

³²⁶ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 30.

³²⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 31-44, p. 43.

CONCLUSÃO

O estudo da doutrina da responsabilidade civil do Estado por ato omissivo, da responsabilidade civil por dano ao meio ambiente, bem como da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça relativa a esses mesmos temas, permitiu concluir que, tendo-se por base o valor constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a teoria do risco administrativo se demonstra inepta à ampla e integral proteção que se visa - na legislação e na jurisprudência - dar ao bem ambiental.

Isso se justifica principalmente no fato de que a teoria do risco administrativo, ao contrário da teoria do risco integral, defendida ao longo do estudo, admite a aplicação das excludentes de responsabilidade aos casos em que o Estado seja causador de dano.

Como se viu nos capítulos anteriores, estamos diante da sociedade de risco e das mudanças climáticas, que exigem uma posição ativa do Estado na busca e produção de informações acerca dos riscos e vulnerabilidades presentes em seu território, não sendo mais possível atribuir a imprevisibilidade - elemento que caracteriza a excludente de força maior - aos fenômenos naturais causadores de desastres.

Ademais, por meio da Lei n. 12.608/2012, foram atribuídos, de forma especificada para cada ente federado, deveres informacionais, relativos à produção de informações sobre os riscos ambientais, a fim de informar a tomada de medidas de prevenção e mitigação dos danos decorrentes de desastres naturais.

O Estado não pode, portanto, alegar o desconhecimento dos riscos e a imprevisibilidade dos fenômenos naturais, sob pena de violar a supracitada lei. Não é mais admissível, portanto, que o Estado se escuse do dever de adoção de medidas de prevenção e mitigação de danos decorrentes de desastres sob o argumento de imprevisibilidade dos fenômenos naturais.

Ao deixar de tomar as medidas acima mencionadas, o Estado age de maneira a concorrer, junto ao desastre natural, à geração ou, ao menos, ao agravamento dos danos dele decorrentes, descumprindo deveres que lhe foram constitucional e infraconstitucionalmente impostos. Por essa razão, ele deverá responder civilmente pelos danos ao meio ambiente e a terceiros oriundos do desastre natural.

Logo, se fosse aplicada a teoria do risco administrativo em casos de danos decorrentes de desastres naturais, a responsabilização estatal seria impossibilitada, ainda que exista, como explorado de forma aprofundada neste trabalho, o nexo causal entre a omissão do Estado e a criação ou o agravamento de tais danos.

Por isso, o principal achado deste estudo reside na inadequação da teoria do risco administrativo aos casos de responsabilidade civil do Estado por danos causados por desastres naturais em que se constate a omissão estatal - conforme distribuição dos deveres entre os entes federativos estabelecida na Lei n. 12.608/2012 - na adoção de medidas preventivas e mitigadoras de danos.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade Ambiental, Processos e Relações. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 95-103, p. 98.

ALVES, Wagner Antônio. **Princípios da Precaução e da Prevenção no Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Os fundamentos da responsabilidade civil do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 236, p. 263–274, 2004. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45021>. Acesso em: 16 nov. 2025.

AYALA, Patryck de Araújo. A Proteção Jurídica das Futuras Gerações na Sociedade do Risco Global: o direito ao futuro na ordem constitucional brasileira. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 320-359, p. 341.

AYALA Patryck de Araújo. **Devido Processo Ambiental e o Direito Fundamental ao Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade Civil por Dano ao Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 232-233.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BELLO FILHO, Ney de Barros. Teoria do Direito e Ecologia: apontamentos para um direito ambiental no século XXI. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 283-319, p. 301.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. onstitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 83-156.

BITTAR, Eduardo. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 18. ed. Saraiva Jur: Rio de Janeiro, 2024.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). **As enchentes no Rio**

Grande do Sul: lições, desafios e caminhos para um futuro resiliente. Brasília: ANA, 2025. Disponível em: http://biblioteca.ana.gov.br/sophia_web/Acervo/Detalhe/107692. Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Estudo aponta que enchentes de 2024 foram maior desastre natural da história do RS e sugere caminhos para futuro com eventos extremos mais frequentes.** Brasília: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, 30 abr. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Portaria ANA n. 490, de 27 de maio de 2024. Estabelece o Grupo Técnico de Assessoramento para Estudos Hidrológicos e de Segurança de Infraestruturas de Reservação e de Proteção de Cheias no Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 101, 29 maio 2024.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto n. 7.672, de 18 de novembro de 1909. Crêa no Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio a Directoria de Meteorologia e Astronomia. **Diário Oficial da União:** Seção 1, Rio de Janeiro, p. 8885, 30 nov. 1909.

BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Collecção das Leis da República dos Estados Unidos do Brazil de 1916**, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 1, p. 1, 1.917.

BRASIL. Lei n. 6.453, de 17 de outubro de 1977. Dispõe sobre a responsabilidade civil por dano nuclear e a responsabilidade criminal por ato relativo a atividades nucleares. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 13.957, 18 out. 1977.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 16.509, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 109, 29 dez. 2009.

BRASIL. Lei n. 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 e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei n. 14.904, de 27 de junho de 2024. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima; altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8, 28 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 332.772/SP**. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Ementa: Ação Civil Pública. Proteção do Meio Ambiente. Tutela Específica. Impossibilidade. Perdas e Danos. Julgamento: 4 maio 2006. Publicação: DJe 28 jun. 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 403.190/SP**. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Ementa: Ação Civil Pública. Proteção do Meio Ambiente. Obrigação de Fazer. Mata Atlântica. Reservatório Billings. Loteamento Clandestino. Assoreamento da Represa. Reparação Ambiental. Julgamento: 27 jun. 2006. Publicação: DJe 14 ago. 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.071.741/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin. Ementa: Ambiental. Unidade de Conservação de Proteção Integral (Lei 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no Parque Estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do Estado. Omissão. Responsabilidade civil do Estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo. Julgamento: 24 mar. 2009. Publicação: DJe 16 dez. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.354.536/SE**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Ementa: Responsabilidade civil por dano ambiental. Recurso Especial Representativo de Controvérsia. Art. 543-C do CPC. Danos decorrentes de vazamento de amônia no Rio Sergipe. Acidente ambiental ocorrido em outubro de 2008. Julgamento: 26 mar. 2014. Publicação: DJe 05 maio 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.612.887/PR**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Ementa: Recurso Especial. Processual Civil, Civil e Ambiental. Responsabilidade Civil. Embargos de Declaração. Omissão, contradição ou obscuridade. Não ocorrência. Dano ambiental. Teoria do risco integral. Princípio do poluidor-pagador. Exoneração da responsabilidade. Nexo causal. Rompimento. Alegação. Impossibilidade. Prequestionamento. Ausência. Súmula 211/STJ. Mata Atlântica. Julgamento: 28 abr. 2020. Publicação: DJe 07 maio 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo n. 707**: Responsabilidade civil em caso de acidente ambiental (rompimento de barragem) ocorrido nos Municípios de Miraf e Muriaé, Estado de Minas Gerais. Publicação: DJe 05 set. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4976/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 23, 37 a 47 e 53 da Lei 12.663/2012 (Lei Geral da Copa). Eventos da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014. Assunção pela União, com sub-rogação de direitos, dos efeitos da responsabilidade civil perante a FIFA por danos em incidentes ou acidentes de segurança. Ofensa ao art. 37, § 6º, da CF, pela suposta adoção da teoria do risco integral. Inocorrência. [...] Ação julgada improcedente. Julgamento: 07 maio 2014.

Publicação: DJe 30 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 684.736/CE**. Relatora: Min. Rosa Weber. Ementa: Direito Administrativo. Responsabilidade Civil do Estado. Ato Omissivo. Verificação do nexo de causalidade e da culpa do agente. Debate de âmbito infraconstitucional. Eventual violação reflexa não enseja recurso extraordinário. Acórdão recorrido publicado em 30.11.2010. Julgamento: 20 ago. 2013. Publicação: DJe 04 set. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 109.615/RJ**. Relator: Min. Celso de Mello. Ementa: Indenização. Responsabilidade objetiva do poder público. Teoria do risco administrativo. Pressupostos primários de determinação dessa responsabilidade civil. Dano causado a aluno por outro aluno igualmente matriculado na rede pública de ensino. Perda do globo ocular direito. Fato ocorrido no recinto de escola pública municipal. Configuração da responsabilidade civil objetiva do município. Indenização patrimonial devida. RE não conhecido. Julgamento: 14 ago. 1991. Publicação: DJ 02 dez. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 136.861/SP**. Relator: Min. Edson Fachin. Ementa: Responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de omissão do dever de fiscalizar comércio de fogos de artifício em residência. Tese de Repercussão Geral (Tema 366): "Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público a irregularidade no funcionamento do estabelecimento." Julgamento: 11 mar. 2020. Publicação: DJe 18 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 179.147/SP**. Relator: Min. Carlos Velloso. Ementa: Constitucional. Administrativo. Civil. Dano Moral. Responsabilidade Civil das Pessoas Jurídicas de Direito Público e das Pessoas Jurídicas de Direito Privado Prestadoras de Serviço Público. Ato Omissivo do Poder Público: morte de presidiário por outro presidiário: responsabilidade subjetiva: culpa publicizada: faute de service. C.F., art. 37, § 6º. Julgamento: 12 dez. 1997. Publicação: DJ 27 fev. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 369.820/RS**. Relator: Min. Carlos Velloso. Ementa: Responsabilidade Civil. Ação ou Omissão do Poder Público. O dano resultante de ato omissivo, ou falta de serviço, revela a responsabilidade objetiva do Estado, desde que comprovado o nexo causal entre o dano e a omissão. Julgamento: 04 dez. 2007. Publicação: DJe 16 maio 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 841.526/RS**. Relator: Min. Luiz Fux. Ementa: Constitucional e administrativo. Responsabilidade civil do Estado. Omissão. Morte de detento. Tema 592. Tese de Repercussão Geral: "Em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte de detento." Julgamento: 30 mar. 2016. Publicação: DJe 01 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 847.116/RJ**. Relator: Min. Luiz Fux. Ementa: Agravo Regimental no Recurso Extraordinário

com agravo. Responsabilidade objetiva do Estado. Acidente. Desnível em via pública. Danos morais e materiais. Verificação da ocorrência do nexo de causalidade. Reexame do conjunto fático-probatório já carreado aos autos. Impossibilidade. Incidência da Súmula nº 279/STF. Agravo regimental desprovido. Julgamento: 24 fev. 2015. Publicação: DJe 12 mar. 2015.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil Do Estado**. 4. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 31-44, p. 31.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da Sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional. **Téchne - Revista de Estudos Políticos**, Barcelos, v. 8, n. 13, p. 7-18, 2010. Disponível em <http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=pt&nrn=iso>. Acesso em: 14 nov. 2025.

CARVALHO, Délton Winter de. A Tutela Constitucional do Risco Ambiental. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (org). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 261-282.

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

CARVALHO, Délton Winter de. Regulação Constitucional e Risco Ambiental. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [S. I.], v. 12, p. 13-31, 2008. Disponível em: <http://hsware.com.br/ojs/index.php/revista/issue/view/14>. Acesso em: 14 nov. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CIRNE, Mariana Barbosa; SILVA, Maycon Douglas de Miranda. Responsabilidade Civil Ambiental do Estado por Omissão e o Princípio do Poluidor-Pagador. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 221-239, ago. 2021. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/42430>. Acesso em: 9 dez. 2025.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

COSTA NETO; Nicolao Dino de Castro e. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 29. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

FACCHINI NETO, Eugênio. Da Responsabilidade Civil no Novo Código. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 76, n. 1, p. 17-63, jan./mar. 2010, p. 28-29. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/13478>. Acesso em: 16 nov. 2025.

FERRARI, Flavia Jeane; SOUZA NETTO, Antonio Evangelista de; SOUZA NETTO, José Laurindo de. Por uma Abordagem Multidimensional do Direito dos Desastres Frente aos Impactos das Mudanças Climáticas. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, [S. l.], v. 33, n. 1, p. 115-130, 2024. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/16325>. Acesso em: 14 nov. 2025.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Responsabilidade do Estado por dano ambiental. **Revista Eurolatinoamericana de Direito Administrativo**, Santa Fe, v. 1, n. 1, p. 275–291, 2014. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/4615>. Acesso em: 10 dez. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 232, p. 199–230, 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45692>. Acesso em: 16 nov. 2025.

GARCIA, António Dias. Da Responsabilidade Civil Objectiva do Estado e Demais Entidades Públicas. In: QUADROS, Fausto de (org). **Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995, p.189-221.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**: introdução à problemática jurídico-científica. Tradução e estudo introdutório de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 157-232.

LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As Funções Preventivas e Precaucionais da Responsabilidade Civil por Danos Ambientais. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, [S. l.], v. 28, n. 55, p. 195-218, dez. 2007, p. 198-199. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/issue/view/1478>. Acesso em: 12 nov. 2025.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 310.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MESQUITA, Maria José Rangel de. Da Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração no Ordenamento Jurídico-constitucional Vigente. In: QUADROS, Fausto de (org). **Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995, p.39-134

MILARÉ, Édís. **Reação Jurídica à Danosidade Ambiental**: contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade. 2016. 362f. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/18874>. Acesso em: 7 nov. 2025.

MUKAI, Toshio. Responsabilidade Civil Objetiva com Base no Risco Criado. **Revista de Direito Administrativo**, v. 229, p. 253-258, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/46443/45188>. Acesso em: 12 nov. 2025.

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/szzGBPjxPqnTsHsnMSxFWPL/?lang=pt>. Acesso em: 13 nov. 2025.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo, Saraiva, 2000.

TV CULTURA. **Roda Viva | Eduardo Leite | 20/05/2024**. YouTube, 20 maio 2024. 1h41min58s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=iFoAFYMDfTQ&t=988s>. Acesso em: 17 nov. 2025.

SAMPAIO, José Adércio Leite; OLIVEIRA, Edson Rodrigues de. A Justiça Espacial e a Teoria do Risco: a responsabilidade do governo na prevenção contra desastres (no Brasil). **Revista de Direito Internacional**, Dossiê Especial: Direito Ambiental, [S. l.] v. 16, n. 2, p. 169-201, 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/6129>.

Acesso em: 12 nov. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Algumas Notas Sobre a Dimensão Ecológica da Dignidade da Pessoa Humana e Sobre a Dignidade da Vida em Geral. **Direito Público**, Porto Alegre, ano 5, n.19, p. 07-26, jan./fev. 2008. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1282>. Acesso em: 12 nov. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito à Saúde e Proteção do Ambiente na Perspectiva de uma Tutela Jurídico-Constitucional Integrada dos Direitos Fundamentais Socioambientais (DESCA). **Boletim do Instituto de Saúde - BIS**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 248–253, 2010, p. 250. Disponível em: <https://periodicos.saude.sp.gov.br/bis/article/view/33760>. Acesso em: 10 dez. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental**: introdução, fundamento, teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVEIRA, André Luiz Lopez da. Chuvas e Vazões da Grande Enchente de 1941 em Porto Alegre/RS. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 35, p. 69-90, 2020.

WEDY, Gabriel. O Princípio da Precaução e a Responsabilidade Civil do Estado. **Revista da AJURIS**, [S. I.], v. 41, n. 134, p.163-294, 2014. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/203/139>. Acesso em: 12 nov. 2025.