

## **RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS AO MEIO AMBIENTE DECORRENTE DE ATIVIDADE LICENCIADA PELO PODER PÚBLICO**

**Giovani Clark\***

**Maria Cecília de Almeida Castro\***

**Taciana Mara Corrêa Maia Peloso\***

### **RESUMO**

O meio ambiente é, no ordenamento brasileiro, bem jurídico passível de tutela e sujeito à proteção pelo Poder Público e pela coletividade. Isso se dá, preferencialmente, dentro da lógica e das regras da prevenção. Entretanto, em diversas ocasiões deparamo-nos com o dano já consumado, restando apenas as vias da reparação e da repressão para tentar-se uma mínima satisfação pela perda sofrida.

No que se refere à reparação, ela ocorre por meio do instituto da responsabilidade civil. Quando se trata da responsabilidade do Estado, ele responde pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, inclusive quando o bem jurídico sob tutela é o meio ambiente.

Nesse sentido, o Estado será civilmente responsável também quando houver dano ao meio ambiente decorrente de exercício de atividade pelo particular, devidamente licenciada pelo Poder Público.

### **PALAVRAS-CHAVES**

**RESPONSABILIDADE; ESTADO; MEIO AMBIENTE; LICENCIAMENTO.**

### **ABSTRACT**

The environment is, to the Brazilian legal system, legal property subject to guardianship and subject to protection by the Public Power and by the community. This is given,

---

\* Mestre e doutor em Direito pela UFMG. Membro da Fundação Brasileira de Direito Econômico. Professor da graduação e da pós-graduação na PUC-MG.

\*\* Especialista em Processo Constitucional e em Direito Público. Mestranda em Direito Público pela PUC-MG. Procuradora do Estado.

\*\*\* Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Advocacia de Minas Gerais. Mestranda em Direito Público pela PUC-MG. Analista-judiciário eleitoral.

preferably, within the logic and the rules of prevention. However, in many occasions, we encounter an already consummated damage, leaving only the way to redress and repression in order to attempt a minimum satisfaction for the loss.

In what refers to redress, it occurs through the institute of civil liability. When it refers to the State liability, it is accountable for the damage that its agents, in this standing, may cause to a third party, including when the legal property under guardianship is the environment.

In this context, the State will also be civilly responsible in case of damage to the environment due to exercise of activity by the individual properly licensed by the Public Power.

## **KEYWORDS**

LIABILITY; STATE; ENVIRONMENT; LICENSE.

## **INTRODUÇÃO**

Um dos temas mais relevantes da ciência jurídica, cuja evolução representa mesmo a evolução do próprio Estado, é o instituto da responsabilidade civil, que busca a restauração do equilíbrio patrimonial e moral desfeito por ação ou omissão de determinado agente, bem como a divisão dos ônus e encargos suportados por alguém em contraponto aos benefícios auferidos por outrem, sempre em conformidade com os ditames da justiça, e com vista a tutelar bem com todas as suas utilidades, presentes e futuras, em favor de sujeitos determinados e indeterminados.

Dentre os diversos bens jurídicos passíveis de tutela no Brasil, encontra-se o meio ambiente, sujeito à proteção pelo Poder Público e pela coletividade. Com efeito, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado está consagrado na Constituição da República de 1988 que, no seu artigo 225, §3º, garante a responsabilização objetiva daqueles que lhe provocarem danos, impondo aos infratores a obrigação de reparar os danos causados.

Em sintonia com a previsão constitucional, o ordenamento jurídico pátrio contempla o ramo especializado do Direito Ambiental. Ensina Gustavo Tepedino a respeito do novo ramo:

Mais do que um novo ramo do direito, o direito ambiental representa, com efeito, uma ruptura com o instrumental teórico e processual do passado, chegando a alterar até mesmo o papel desempenhado pelos profissionais do direito e, em particular, pelo magistrado.<sup>1</sup>

Confrontando o instituto da responsabilidade civil com o Direito Ambiental, e considerando o ordenamento jurídico brasileiro, pode-se afirmar que o escopo da tutela do meio ambiente - e a responsabilização civil pelos danos a ele causados, o seu corolário - é preservar a adequada qualidade de vida e, com isso, assegurar a dignidade da pessoa humana.

Quanto a isso já se manifestou o Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, para o qual “a degradação ambiental coloca em risco direto a vida e a saúde das pessoas, individual e coletivamente consideradas, bem como a própria perpetuação da espécie humana.”<sup>2</sup>

Conjugando o dever do Estado e da sociedade de tutela do meio ambiente, com o instituto da responsabilidade civil do Estado, tem-se que o Poder Público é responsável pelos danos decorrentes das ações e omissões que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, compreendendo-se no âmbito dessa tutela todo e qualquer bem jurídico, inclusive o meio ambiente.

Significa dizer que a ação ou omissão de agente público que cause dano ao meio ambiente é passível de gerar responsabilização civil ao Estado, inclusive quando esse dano decorre de exercício de atividade pelo particular, devidamente licenciada pelo Poder Público.

Assim, o presente artigo tem por objetivo analisar os fundamentos, no ordenamento jurídico brasileiro, para admissão da responsabilidade civil do Estado por dano ambiental decorrente do exercício, pelo particular, de atividade licenciada.

---

<sup>1</sup> TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 294.

<sup>2</sup> TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. O meio ambiente. **Revista Consulex**. a. 4, n.46, out.2000. p. 15.

## DESENVOLVIMENTO

### 1. PRINCÍPIOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

Inicialmente é importante ponderar que os atos atentatórios ao equilíbrio e integridade do meio ambiente têm (ou podem ter) repercussão jurídica em três esferas distintas. De fato, um mesmo ato pode deflagrar a imposição de sanções administrativas, sanções criminais e o dever de reparar o dano causado à vítima ou vítimas. É o princípio que decorre do art. 225, § 3º da Constituição da República de 1988 e do art. 935 do Código Civil, estabelecendo a independência da responsabilidade civil relativamente à criminal.

No Direito Ambiental existem três esferas básicas de atuação: a preventiva, a reparatória e a repressiva. Quanto a isso, é necessário ter sempre em mente que a reparação e a repressão ambientais representam atividades menos relevantes que a prevenção. Enquanto aquelas cuidam do dano já causado, esta, ao revés, tem sua atenção voltada para o momento anterior, ou seja, o do mero risco de ocorrência do dano. Na prevenção há ação inibitória; na reparação apenas remédio ressarcitório. E, por sua própria essência, os objetivos do Direito Ambiental são fundamentalmente preventivos.

No que se refere à reparação ambiental, como qualquer outro tipo de reparação, ela se faz por meio das normas de responsabilidade civil as quais funcionam como mecanismos de tutela e controle da propriedade.

Assim considerando, dentre os princípios constitucionais que norteiam a responsabilidade civil ambiental, pode-se apontar três que se destacam pela relevância: princípio da prevenção, princípio do poluidor-pagador e princípio da reparação integral.

O princípio da prevenção, como o próprio nome diz, tem como escopo evitar danos ao meio ambiente antes de sua ocorrência, sendo a razão da existência do Direito Ambiental, pois sua degradação, como regra, é irreparável.

O Direito Ambiental deve atuar incisivamente na esfera preventiva, ou seja na hipótese de evitar o mero risco de ocorrência do dano. Por esse motivo é que os legitimados à ação civil pública não necessitam esperar a consumação do dano ambiental para propô-la e, pela mesma razão, os órgãos integrantes do Sistema Nacional

do Meio Ambiente - SISNAMA podem aplicar medidas preventivas (art. 72 da Lei nº 9.605, de 1998) e sanções administrativas mesmo quando não haja efetiva lesão ao meio ambiente.

Já o princípio do poluidor-pagador consiste no dever que o causador da poluição tem de diminuir, eliminar ou neutralizar o dano ao meio ambiente, encontrando-se previsto no art. 225, § 3º, da Constituição da República de 1988 estabelecendo que “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 o dano”.

Importante ressaltar que esse princípio não visa tolerar a agressão ambiental mediante uma indenização; porém, visa evitar o prejuízo ao meio ambiente. O fato de o poluidor pagar não o autoriza a poluir, decorrendo do princípio do poluidor-pagador o caráter preventivo do Direito Ambiental, pois ao se exigir a recomposição do dano estará sendo coibida a prática de condutas lesivas aos bens da natureza.

Nesse mesmo sentido já se ponderou:

O princípio poluidor-pagador não é um princípio de compensação dos danos causados pela poluição. Seu alcance é mais amplo, incluídos todos os custos da proteção ambiental, quaisquer que eles sejam, abrangendo, a nosso ver, os custos de prevenção, de reparação e de repressão do dano ambiental....<sup>3</sup>

Por sua vez, o princípio da reparação integral adotado pelo ordenamento jurídico nacional consiste na recuperação integral do dano causado ao meio ambiente.

Esse princípio está consagrado no artigo 225, § 3º da Constituição da República de 1988, no artigo 14, § 1º da Lei 6.938, de 1981 e no art. 3º da Lei 9.605, de 1998, de modo que qualquer norma jurídica que disponha de modo diverso ou que limite o *quantum* indenizatório a um teto máximo deverá ser considerada inconstitucional.

Com efeito, a responsabilidade por danos ao meio ambiente não tem como finalidade obter uma indenização proveniente do patrimônio de uma pessoa em favor de

---

<sup>3</sup> BENJAMIN. Antônio Herman V. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. **In Dano ambiental: Prevenção, reparação e repressão**. Antônio Herman V. Benjamin (coord.). São Paulo: RT, 1993. p.227.

outra, mas sim a preservação da natureza. A indenização deverá ser aplicada no restabelecimento do meio ambiente atingido e não em mero benefício particular.

Fixados, em termos gerais, os princípios da responsabilidade civil ambiental, passa-se à análise dos pressupostos para que isso ocorra na prática.

## 2. PRESSUPOSTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

### 2.1. A reparação baseada na regra da objetividade

O homem tem necessidades ilimitadas, enquanto os recursos da natureza são limitados. Para compatibilizar o crescimento ou desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente devemos encontrar o ponto de equilíbrio que permita gerar bens e serviços à sociedade e, ao mesmo tempo, preservar os recursos naturais para as presentes e futuras gerações. Por isso, o Direito dispõe de normas e institutos jurídicos hábeis a esse fim: é o caso do instituto da responsabilidade civil.

Essa questão é particularmente relevante quando consideramos o desenvolvimento econômico, pois, obrigatoriamente, pressupõe a preservação dos bens da natureza.

Hoje, o desenvolvimento é necessariamente sustentável, ou seja, todas as ações que visem a melhoria de vida e a prosperidade individual ou social, devem garantir a preservação do meio ambiente (uso racional, recomposição, proteção). Não temos mais como dissociar as políticas econômicas de desenvolvimento e defesa do meio ambiente, em face da importância deste último para o processo produtivo, bem como para a continuação das espécies, inclusive a humana, no globo terrestre.<sup>4</sup>

Ocorre que as regras clássicas de responsabilidade, contidas na legislação civil, não oferecem proteção suficiente e adequada quando se trata de dano ambiental. Primeiro, porque a natureza difusa desse dano, na maioria das vezes atingindo uma pluralidade de vítimas, é totalmente desamparada pelos institutos ortodoxos do Direito Processual clássico, que só possibilitam a composição do dano individualmente sofrido. Segundo, porque a dificuldade de prova da culpa do agente poluidor, quase sempre

---

<sup>4</sup> CLARK, Giovanni. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 198.

coberto por aparente legalidade materializada em alvarás do Poder Público, inviabiliza a aplicação da legislação civil. Daí a necessidade de utilização de outras normas jurídicas eficazes que pudessem sanar a aparente inconsistência das regras clássicas perante a novidade do dano ambiental.

Pelas razões apontadas, quanto ao Direito Ambiental não se poderia mesmo cogitar da adoção, pura e simples, da responsabilidade civil nos moldes do Direito Privado, diante da constatação de que o fundamento da teoria da culpa não mais corresponde às exigências sociais, deixando em grande número de casos a vítima ao desamparo.

A expansão das atividades econômicas da sociedade contemporânea, marcada pelo consumo de massa e pela desenfreada utilização dos recursos naturais, exige um tratamento da matéria com o viés publicista, fora dos limites das regras privadas.

Coube à Lei 6.938, de 1981, instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente, dar adequado tratamento à matéria, substituindo o princípio da responsabilidade subjetiva, fundamentado na culpa, pelo da responsabilidade objetiva fundamentado no risco da atividade.

Em termos de dano aos bens da natureza, não se pode pensar em outro fundamento que não seja a responsabilidade objetiva. Com efeito, não se pode pensar em outra malha que não seja aquela realmente bem apertada, onde possa, na primeira jogada da rede, colher todo e qualquer possível responsável pelo evento danoso. Ademais, é importante que pelo simples fato de ter ocorrido omissão seja possível enredar agentes administrativos e particulares, ou seja, todos aqueles a quem, de alguma maneira, possa ser imputada a responsabilidade pelos prejuízos causados à coletividade.

Por meio da Constituição de República de 1988, a responsabilidade civil objetiva do poluidor foi constitucionalizada, fortalecendo a materialização do princípio poluidor-pagador, recaindo sobre o autor do dano o ônus decorrente dos custos sociais de sua atividade.

O fundamento da responsabilidade objetiva é a equidade, para que se imponha o dever de reparação do dano. Assume o agente todos os riscos de sua atividade, colocando-se fim, em tese, à prática inadmissível da socialização dos prejuízos e privatização dos lucros.

## 2.2. Pressupostos da responsabilidade civil por dano ambiental

No regime da responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco da atividade, para que se possa pleitear a reparação do dano, basta a demonstração do evento danoso e do nexo de causalidade. A ação, da qual a teoria da culpa faz depender a responsabilidade pelo resultado, é substituída, aqui, pela assunção do risco em provocá-lo.

### 2.2.1. Evento danoso

A responsabilidade civil pressupõe prejuízo a terceiro e/ou aos bens da natureza, ensejando pedido de reparação e/ou compensação pelo dano, consistentes na recomposição do *status quo ante* ou pagamento de importância em dinheiro.

No que se refere à reparação de dano em geral, o prejuízo a ser indenizado deve ser atual, ou seja, já deve ter ocorrido; já em relação à responsabilidade civil ambiental é coibido todo prejuízo, efetivo ou potencial, que pode advir no futuro.

De fato, o evento danoso vem a ser a resultante de atividade que, direta ou indiretamente, causem a degradação do meio ambiente como um todo, ou a um ou mais de seus componentes.

Tanto as lesões materiais como as imateriais são suscetíveis de composição, na linha do que expressamente prevê hoje a Lei nº 7.347, de 1985, em seu art. 1º, *caput*, com a redação determinada pelo art. 88 da Lei nº 8.884, de 1994.

Exsurge, aqui, intrigante questão de se precisar a linha de fronteira entre o uso e o abuso, isto é, o limite ou a intensidade do dano capaz de ensejar a obrigação reparatória.

Por certo, como tal não se há de entender toda e qualquer perturbação ou à qualidade do meio ambiente, pois, de alguma maneira, a mais simples atividade humana que envolva a utilização de recursos naturais é capaz de causar-lhe impactos. Assim, seria ilógico sustentar que para o Direito só interessariam aquelas ocorrências de caráter significativo, cujos reflexos negativos transcendessem os padrões de suportabilidade estabelecidos.

A solução, no entanto, não é tão simples.

Em primeiro lugar porque a lei, ressalvados alguns poucos casos (poluição hídrica e atmosférica, por exemplo), não apresenta parâmetros que permitam uma verificação objetiva da significância das modificações infligidas ao meio ambiente. Ademais, é importante salientar que o mero respeito aos padrões de emissão de agentes poluentes não garante, por si só, que uma atividade não seja poluidora. Isso porque a normatização desses padrões são meramente indicativos de que as concentrações previamente fixadas de uma dada substância ou matéria não causarão prejuízos à saúde pública, às espécies de fauna e da flora e aos ecossistemas.

Pode ocorrer, porém, que apesar de estar plenamente conforme aos padrões normativos estabelecidos, o lançamento de determinada substância mostra-se nocivo. Nesse caso, será indispensável a sua redução ou proibição para compatibilizá-lo ao objetivo de um dos princípios fundamentais do Direito Ambiental, ou seja, evitar ou prevenir a poluição e da degradação do meio ambiente.

Em segundo lugar, relembramos que o tratamento do dano ambiental se pauta pela teoria da responsabilidade objetiva, fundada no risco da atividade, pela qual não se perquire a licitude da atividade na imputação da responsabilidade, pois a lesividade já é suficiente a autorizar a tutela jurisdicional.

Em terceiro lugar, é preciso ter presente que muitas emissões, até mesmo inocentes quando isoladamente consideradas, podem, consideradas no contexto de um conglomerado industrial apresentar extraordinário potencial poluidor em razão de seus efeitos sinérgicos.

Por fim, decorre da própria lei que a poluição não se caracteriza apenas pela inobservância de normas e padrões específicos, mas também pela degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente. Vale dizer, a poluição é degradação tipificada pelo resultado danoso, independentemente da inobservância de regras ou padrões específicos.

Assim, tendo em vista a precariedade de critérios objetivos e seguros, pode-se concluir que a aferição da anormalidade ou perda do equilíbrio do meio

ambiente situa-se, fundamentalmente, no plano fático e não no plano normativo, segundo normas pré-estabelecidas. Conseqüentemente, a caracterização do evento danoso, afinal, acaba entregue ao “subjetivismo” dos juízes no exame da situação de fato e das peculiaridades de cada caso concreto.

### 2.2.2. Nexos da causalidade

Em matéria de dano ambiental, ao adotar o regime da responsabilidade civil objetiva, a Lei 6.938, de 1981 afasta a investigação e a discussão da culpa, mas não prescinde do nexo causal, vale dizer, da relação de causa e efeito entre a atividade do agente e o dano dela advindo. Basta demonstrar a existência do dano para cujo desenlace o risco da atividade influenciou decisivamente.

Não é tarefa fácil, entretanto, a determinação segura do nexo causal relativo ao dano ambiental, já que os fatos determinantes da poluição, por sua complexidade, muitas vezes permanecem camuflados não só pelo anonimato, como também pela multiplicidade de causas, fontes e comportamentos, seja pelo seu tardio desenlace, seja pelas dificuldades técnicas e financeiras de sua aferição, seja, ainda, pela longa distância entre a fonte emissora e o resultado lesivo, além de tantas outras mais.

Essa complexidade, no entanto, não torna menor para o poluidor o dever de reparar os danos causados. Nessa linha, e buscando a eficácia possível nas ações reparatórias, tem a jurisprudência pátria reconhecido o dever de indenizar, mesmo quando haja concausa não atribuível, em tese, ao agente que deva arcar com a indenização.

Daí sustentar-se, com boa dose de razão, que, sem abdicar do liame de causalidade, o caminho a prosseguir conduz e justifica a instituição de um sistema assentado na inversão do ônus da prova, à semelhança do que já ocorre nas relações de consumo (art. 6º, VIII, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor).

### 2.3. Conseqüências do regime da responsabilidade objetiva na reparação do dano

A adoção, pelo ordenamento jurídico, da teoria do risco da atividade, da qual decorre a responsabilidade civil objetiva, traz como conseqüências principais do

dever de indenizar a prescindibilidade de investigação da culpa e a irrelevância da licitude da atividade.

### 2.3.1. A prescindibilidade da culpa

De acordo com o ordenamento jurídico pátrio, a obrigação de indenizar danos ambientais surge da simples ocorrência de um resultado prejudicial ao homem e à natureza, sem necessidade de qualquer apreciação subjetiva da contribuição da conduta do poluidor para a produção do dano. É o que dispõe o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938, de 1981, a saber: “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”.

Destarte, a primeira e importante consequência que a opção pela responsabilidade objetiva acarreta é afastar a investigação e a discussão da culpa do poluidor, evitando assim, em boa medida, a impunidade vigente no sistema da responsabilidade subjetiva.

### 2.3.2. A irrelevância da ilicitude da atividade

No Direito Brasileiro, ao contrário do que sucede em outros sistemas (o italiano, por exemplo), a responsabilidade civil pelo dano ambiental não é normativamente tipificada, ou seja, independe de ofensa a *standard* legal ou regulamentar específico, porque não tem o Poder Público, no ordenamento pátrio, o direito de consentir com a agressão à saúde e ao bem-estar da população, bem como à natureza, através do controle (ou falta de controle) exercido pelos seus órgãos e entidades ambientais.

Nesse sentido, não se discute a legalidade da atividade, pois a potencialidades os danos que possam ser produzidos aos bens ambientais é que serão objeto de consideração. As normas administrativas existentes significam apenas um teto, uma fronteira além da qual não é lícito transpor. Mas não se exonera o agente de verificar, por si mesmo, se sua atividade é ou não prejudicial.

Aduzimos, como conseqüência desse pressuposto da responsabilidade civil por dano ambiental, que a outorga de autorização, licença ou permissão pelo Poder Público, mesmo em conformidade com a legislação vigente, apenas trará para esse o dever de responder solidariamente pelos danos e, conseqüentemente, a obrigação de indenizar, pois a licitude da atividade não é excludente da responsabilidade civil nesses casos.

### 3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANO AMBIENTAL DECORRENTE DE ATIVIDADE LICENCIADA

Após abordar os aspectos gerais da responsabilidade por danos ambientais, passa-se a perquirir a possibilidade da responsabilidade do Estado por dano ambiental decorrente do licenciamento ambiental.

A Constituição da República de 1988, em seu art. 255, atribui ao Estado o dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e o acesso aos recursos naturais é um poder-dever do Estado. A necessidade de desenvolvimento e manutenção do equilíbrio ecológico impõe a limitação do uso da propriedade e dos recursos nela presentes, uma vez que sua preservação é interesse comum da sociedade.

O Estado utiliza como mecanismo para regulamentar as atividades de exploração dos recursos naturais o licenciamento. Tal instrumento possui características ambivalentes, representadas por sua magnitude e especificidade; razão pela qual Édis Milaré afirma, prefaciando a obra “Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental”, ser expressão do licenciamento: **“Pensar globalmente, agir localmente”**<sup>5</sup>.

A magnitude do instrumento está no fato de que ele reflete a consciência ambiental; já a sua especificidade está no fato de que sua aplicação e seus resultados são de âmbito localizado. No que se refere à tutela dos bens da natureza, não há que se esperar soluções impostas pelo poder central, pois elas se concretizam nas bases.

Sobre o paradoxo deste instrumento, Édis Milaré, sustenta no prefácio da obra acima referida que:

---

<sup>5</sup> FINK, Daniel R.; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. Prefácio.

O licenciamento ambiental, em sua aparente simplicidade se comparado à complexa problemática do meio ambiente, adquire, assim, um sentido transcendental. Com efeito, esta forma de agir localmente traduz com precisão um modo de pensar globalmente. Todos os licenciamentos ambientais, juntos, não se somam simplesmente: eles multiplicam seus resultados benéficos em prol do ecossistema planetário ...<sup>6</sup>

Entretanto, apesar do licenciamento, ser em tese um instrumento eficaz para a prevenção de danos ambientais muitas vezes fica aquém do esperado e ocorre a degradação acima dos limites suportáveis.

Na preservação dos recursos naturais estão envolvidos interesses comuns da sociedade e do Estado, uma vez que a exploração sem os devidos cuidados provoca desequilíbrio ambiental e, como conseqüência, inúmeros transtornos.

Neste sentido, Vera Lúcia Rocha Souza Jucovsky sustenta que:

Em tempos presentes, sob o ângulo da preservação e da reparação dos recursos naturais, o Estado vem sendo entendido como verdadeiro Estado Ambiente, de sorte que não pode o mesmo subtrair-se à responsabilidade civil extracontratual administrativa pela degradação ambiental que prejudica pessoas e bens.<sup>7</sup>

Corroborando esse entendimento, a inteligência do art. 37, § 6º, da Constituição da República de 1988 prescreve que a responsabilidade civil do Estado está pautada pela teoria do risco administrativo, segundo a qual o dever dos entes públicos responderem civilmente configura-se com a ocorrência do dano, a conduta comissiva ou omissiva do agente público no exercício de sua atividade e o nexo de causalidade entre o dano e a atividade exercida pelo Poder Público.

Ainda nesse sentido, a Lei nº 6.938, de 1981, em seu art. 14 § 3º, IV, postula ser poluidor toda pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Destarte, o ente público é responsável não apenas pelos danos que diretamente causar ao meio ambiente, mas também pelos danos ambientais causados por terceiros que decorreram da falta de fiscalização ou, ainda, da expedição das licenças ambientais.

---

<sup>6</sup> Op. cit.

<sup>7</sup> JUCOVSK, Vera Lúcia Rocha Souza. Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais no Brasil e em Portugal. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v.3, n.12, Jul/Set, 1996, nº 17, p. 26.

Significa dizer que, pelos danos ambientais causados pela ação direta de seus agentes, o Estado responde pautado pelas regras da responsabilidade objetiva. Quanto aos danos decorrentes do exercício de atividade pelo particular, com ele o Estado sempre responde solidariamente: se advierem da falta ou falha na fiscalização, o fundamento é a responsabilidade subjetiva; se estiverem acobertadas pelo licenciamento ambiental, a responsabilidade do Estado será objetiva.

Nesta linha de raciocínio, Édis Milaré<sup>8</sup> ressalta que se “afastando da imposição legal de agir, ou agindo deficientemente, deve o Estado responder por sua incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado que, por direito, deveria sê-lo”.

Conforme entendimento de Paulo Affonso Leme Machado<sup>9</sup>, a responsabilidade civil do Estado, nestes casos, é solidária, de modo que o ente público poderá responder individualmente ou em conjunto com a sociedade empresária licenciada pelos danos ocorridos. A reparação do dano pela pessoa jurídica de direito público, porém, enseja a ação de regresso em face dos que diretamente tiverem causado o dano ao meio ambiente.

Cumprido anotar, ainda, que a responsabilidade solidária do ente público pelos danos que decorrerem da expedição das licenças ambientais fica configurada independentemente de se observar se as licenças foram concedidas de maneira regular ou irregular. Isto porque, conforme salientamos anteriormente, a responsabilidade do Estado é objetiva, de maneira que esta discussão se revela completamente irrelevante para fins de reparação do dano ambiental.

No que pertine à possibilidade de responsabilização do Estado por expedição de licenças legais, Toshio Mukai<sup>10</sup> assevera que “a responsabilidade solidária pode exsurgir no caso de licenças (ou autorizações) legais, pelo critério da teoria objetiva, desde que haja um dano especial (sacrifício especial) ao meio ambiente, afetando certas e determinadas pessoas da comunidade”.

Todavia, a verificação da ocorrência de regularidade ou irregularidade na concessão das licenças ambientais é importante para configurar a parcela de

---

<sup>8</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 446.

<sup>9</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003, p.276.

<sup>10</sup> MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 76.

responsabilidade do ente público e dos particulares na ação de regresso e, também, para apurar as responsabilidades penal e administrativa das pessoas físicas e jurídicas envolvidas no evento danoso.

Nesse ponto, conforme se pretendeu analisar no presente artigo, chega-se à síntese conclusiva de que, no ordenamento jurídico brasileiro, o Estado é passível de responsabilização por dano ambiental decorrente de atividade, devidamente licenciada, exercida pelo particular.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo-se do consagrado instituto da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro, e considerando-se a atividade administrativa de licenciamento ambiental para exploração econômica dos bens da natureza pela iniciativa privada, pode-se concluir que o Poder Público concedente da licença será responsável pelos danos que tal exploração causar ao meio ambiente.

Essa responsabilidade será objetiva, ou seja, independente da apuração da culpa (*lato sensu*) do agente administrativo pela expedição da licença, decorrendo apenas da existência da degradação ambiental e do nexo causal entre ela e o licenciamento para o exercício da atividade privada que lhe deu causa. A responsabilidade do Estado ainda será solidária com a responsabilidade do particular que causar os danos ambientais pelo exercício da atividade licenciada.

Entretanto, a ocorrência de danos ambientais decorrentes de atividade privada devidamente licenciada pode ser minimizada, ou até mesmo evitada, se o Poder Público pautar sua atuação administrativa sempre pelas diretrizes do planejamento global, articulando prévia e racionalmente o desenvolvimento econômico com a preservação dos bens da natureza. Em outras palavras, é imprescindível que o Estado planeje sua atuação pela bússola do desenvolvimento sustentável, pois somente assim é possível evitar a indesejável degradação ambiental e sua conseqüente responsabilização.

Essa missão poderá ser empreendida por meio da atuação planejada e racional entre os órgãos administrativos ambientais, o Ministério Público, o Poder Judiciário, a sociedade civil organizada e a classe empresarial, de maneira a se articular o desenvolvimento sustentável, prevenindo e reparando os danos ambientais.

Para tanto, é possível que isso se materialize através de um gabinete articulador dos trabalhos, congregando representantes de todos aqueles atores sociais, cada qual atuando dentro de suas atribuições legais.

Esperamos que seja breve essa mudança de perspectiva, dada a vital urgência da preservação ambiental. Mas certo é que, na prática, essa tarefa ainda se

situa no futuro, pois “conceitos importantes, como o de desenvolvimento sustentável, permanecem ainda conceitos (...).”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> CLARK, Giovani; SOUZA, Matilde. Empresários e política ambiental: uma reflexão sobre o caso de Contagem. **Revista de Ciências Sociais e História**, São João Del Rei: UFSJ, n.2, p.128-151, nov.1999/jun.2000, p.129.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. **A responsabilidade civil e o princípio do poluidor-pagador**. Jus Navigandi, Teresina, a.4, n.37, dez. 1999. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1694>. Acesso em: 20 ago.2005.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

BENJAMIN, Antônio Herman V. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.) **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BIAGIO JUNIOR, Nelson. **A responsabilidade civil e o direito ambiental**. Jus Navigandi, Teresina, a.5, n.47, nov.2000. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1693>. Acesso em 20 ago.2005.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Senado, 1988.

CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani; SOUZA, Matilde. Empresários e política ambiental: uma reflexão sobre o caso de Contagem. **Revista de Ciências Sociais e História**, São João Del Rei: UFSJ, n.2, p.128-151, nov.1999/jun.2000.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v.7.

FINK, Daniel R.; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

JUCOVSK, Vera Lúcia Rocha Souza. Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais no Brasil e em Portugal. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.3. n.12, Jul/ Set, 1996, nº 17.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito civil: responsabilidade civil**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v.4.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. O meio ambiente. **Revista Consulex**. a.4, n.46, out.2000.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: contratos em espécie e responsabilidade civil**. São Paulo: Atlas, 2001. v.3.