

RESPONSABILIDADE DO ESTADO NO CASO DE DANO AMBIENTAL

ROGALSKI, Juliana
CORDEIRO, Marlon

RESUMO

A presente pesquisa pretende discutir o papel do Estado no dano ambiental, discorrendo acerca do direito ambiental no Brasil, bem como dos resultados dos movimentos ambientais na consolidação da atual legislação ambiental. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa, com coleta de dados bibliográficos e documentais. Trata-se de um tema relevante na medida em que o país tem vivido catástrofes ambientais nas quais se evidenciam a omissão do Estado no controle dos riscos e na aplicação da lei. Conclui-se que, apesar do Estado ter uma legislação ambiental consolidada, a falta de responsabilização do mesmo nos casos de dano ambiental por omissão e comissão dificulta o avanço da efetividade das políticas existentes e torna a sociedade vulnerável às catástrofes ambientais.

Palavras-chave: dano ambiental, responsabilidade civil, Estado, revisão de literatura.

ABSTRACT

This essay intends to discuss the State's role in environmental damage in Brazil, as well as the results of the environmental movements in the consolidation of the current environmental legislation. In order to do so, qualitative research was made, with the gathering of bibliographic and documentary data. It is a relevant topic insofar as the country has been living environmental catastrophes in which becomes evident the State omission in the damage control and law enforcement. The conclusion is that, even though the Brazilian State has consolidated legislation, the lack of accountability of the State in the cases of environmental damage by omission and commission hamper the advance of the already existing policies and makes the society vulnerable to environmental disasters.

Keywords: civil responsibility; environmental damage; State; literature review.

1. INTRODUÇÃO

Ao final do século XX o tema do meio ambiente emergiu em diversos setores, tomando novas direções e preocupações que tendem a ir além da noção de um ambiente entendido como consenso e movimento ambiental como homogêneo e focado unicamente na preservação dos recursos naturais. Surgiam novas questões de direito social, voltadas ao meio ambiente, que levam em conta as relações entre a deterioração das condições de vida da população e a deterioração da socioecologia, isto é, entre desequilíbrios sociais e desequilíbrios ambiental.

Essas novas discussões possibilitaram a conscientização acerca da necessidade de estabelecer acordos e trocas coletivas envolvendo o meio ambiente. Nesse contexto, o meio ambiente - como a saúde - apresenta-se como um setor privilegiado para o surgimento de novos modelos de envolvimento e participação dos cidadãos no debate público, contribuindo para o surgimento de novas formas de produção de conhecimento.

Assim, por meio dessa ampla articulação entre as questões sociais e ambientais, a luta é baseada na cidadania ambiental e é estruturada por meio do uso contra-hegemônico do Estado de Direito e das práticas de democracia participativa. Neste contexto, as práticas democráticas que caracterizam propostas de direito ambiental (diálogos entre conhecimento científico e outros conhecimentos, informação, educação e participação social, determinação de responsabilidades compartilhadas, defesa do interesse das gerações futuras, entre outros) são consistentes com as propostas defendidas em nome de várias lutas pela emancipação social. O surgimento e desenvolvimento do movimento de justiça ambiental é um exemplo paradigmático desse fenômeno de articulação.

No ano de 2015 uma tragédia sem precedentes devastou a cidade de Mariana [1], em Minas Gerais. Uma barragem de dejetos de minério se rompeu, inundando grande parte da cidade com lama tóxica e o rio que era a principal fonte de água de dezenas de cidades. A barragem era de uma empresa chamada Samarco, de propriedade da Vale, segunda maior empresa mineradora do mundo, anteriormente uma estatal brasileira que foi privatizada na década de 1990.

A tragédia comoveu ao mundo e deixou 19 vítimas fatais. Até o ano de 2018 os responsáveis não haviam sido punidos e nada de efetivo foi feito para conter o risco de rompimento de barragens desse tipo.

No início do ano de 2019, a ausência de medidas efetivas no controle dos riscos de barragens por parte da empresa Vale e do Estado contribuíram com uma tragédia ainda maior. Uma barragem semelhante a aquela de Mariana rompeu na cidade de Brumadinho [2], em Minas Gerais. Embora o alcance dos dejetos tenha sido menor devido ao volume armazenado, ela atingiu uma área povoada, além da estrutura administrativa e do refeitório da empresa, causando o desaparecimento de mais de 180 pessoas, e a morte de pelo menos 150 [3].

Ativistas ambientais e a imprensa divulgam o evento como uma tragédia anunciada, para a qual a Vale e o Estado receberam incontáveis notificações. Há, ainda, uma desconfiança por instituições ambientais e por parte da sociedade civil em relação a negligência do Estado em conter os riscos da barragem e inclusive de esquemas de corrupção relacionados à aprovação de pareceres em favor da continuidade dos trabalhos no local quando ambientalistas indicavam os seus riscos. Nesse contexto, emerge o questionamento sobre a responsabilidade do Estado no dano ambiental.

2. RESPONSABILIDADE CIVIL

Nos primeiros tempos de nossa sociedade, a responsabilidade civil e penal se confundia. Na verdade, a primeira regulamentação de responsabilidade (fosse civil ou penal) foi à lei de Talião: *“olho por olho, dente por dente, vida por vida”* (GAGLIANO, PAMPLONA FILHO, 2003).

Apesar da concepção taliônica da vingança privada, é nela que nasce a responsabilidade civil, que evoluiu em Roma até a Lei das XII Tábuas, e com ela a Lex Aquilia, que proporcionou a pena ao valor da coisa perdida. Assim, a responsabilidade civil.

Com a Lex Aquilia, que previa a pena para a responsabilidade civil extracontratual, tira-se a responsabilidade civil do conceito tribal de vingança para o conceito social de indenização. Já o conceito de reparação do dano foi evoluindo até ser incorporado ao Código napoleônico, que inspirou fortemente nosso Código Civil de 1916. Maior sistematização ganhou posteriormente com o CC/2002, como veremos adiante. O Código Civil de 1916 possuía um grau muito limitado de sistematização da responsabilidade civil. Efetivamente, só a previa no art. 159. [4]

No entanto, o Código de 2002 dedicou um título à responsabilidade civil, a partir do art. 927, estabeleceu em sua parte geral a regra da responsabilidade civil

aquiliana, nos art. 186, 187 e 188, tratando também da relação contratual e responsabilidade no art. 389. Na verdade, chega o Código de 2002 atrasado em relação à jurisprudência: no art. 186, que prevê a indenização ainda que por dano exclusivamente moral, fato que já de muito era usado em nossos tribunais.

Aliás, adicione-se o comentário de que se antes eram mais comuns as ações indenizatórias por danos patrimoniais, hoje se encontra em muito maior quantidade a chamada ação de dano extrapatrimonial, ou dano moral. Peca o Código por não prever parâmetros para a indenização do dano moral, posto que, como já foi dito, o dano moral vem sendo largamente aceito pela jurisprudência, mas também vasta é sua quantificação.

Tal situação, ao invés de ser resolvida pelo legislador do novo Código, deixa ainda ao sabor da decisão do magistrado, que não possui ainda nenhum padrão positivo de mensuração. Avançou o Código, no entanto, ao introduzir claramente a responsabilidade civil objetiva, e a teoria do risco do dano, tirando do campo meramente jurisprudencial para a padronização codificada. Assim, visto um breve histórico da responsabilidade civil, passaremos à sua conceituação.

2.1. Conceituação Da Responsabilidade Civil

O termo “responsabilidade” tem a mesma raiz do latim do termo “responder”. A toda atitudes humanas cabem consequências, que são as responsabilidades. Legalmente, responsabilidade é a segurança ou garantia de que a violação de um direito terá restituição ou compensação. Responsabilidade está, então, inexoravelmente, ligada ao conceito do dever de reparar o dano causado. O agente causador do dano pode ter responsabilidade subjetiva ou objetiva, teorias que veremos com mais detalhes adiante.

Dano pode ser penal, civil, moral, ou uma conjugação dos três. A atitude do agente pode ser comissiva ou omissiva, lícita ou ilícita, intencional ou não, mas deve haver nexos causal ligando o dano ao agente, seja de forma objetiva, seja subjetiva. Significa dizer que não se pode falar em responsabilidade civil nos casos fortuitos ou de força maior.

Nos dizeres concisos de Maria Helena Diniz:

“[...] poder-se-á definir a responsabilidade civil como a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros em razão de ato do próprio imputado, de pessoa por quem ele responde, ou de fato de coisa ou animal sob sua guarda (responsabilidade

subjetiva), ou, ainda, de simples imposição legal (responsabilidade objetiva).” (DINIZ, 2001, p. 11).

Para Rui Stoco

“A noção da responsabilidade pode ser haurida da própria origem da palavra, que vem do latim respondere, responder a alguma coisa, ou seja, a necessidade que existe de responsabilizar alguém pelos seus atos danosos. Essa imposição estabelecida pelo meio social regrado, através dos integrantes da sociedade humana, de impor a todos o dever de responder por seus atos, traduz a própria noção de justiça existente no grupo social estratificado. Revela-se, pois, como algo inarredável da natureza humana.” (STOCO, 2007, p.114)

Já De Plácido e Silva define responsabilidade civil como o

“Dever jurídico, em que se coloca a pessoa, seja em virtude de contrato, seja em face de fato ou omissão, que lhe seja imputado, para satisfazer a prestação convencionada ou para suportar as sanções legais, que lhe são impostas. Onde quer, portanto, que haja obrigação de fazer, dar ou não fazer alguma coisa, de ressarcir danos, de suportar sanções legais ou penalidades, há a responsabilidade, em virtude da qual se exige a satisfação ou o cumprimento da obrigação ou da sanção.” (SILVA, 2008, p. 642)

Denota-se, portanto, que o conceito de responsabilidade civil está intimamente ligado à ideia de reparação do dano causado à esfera patrimonial, ou moral, de terceiro, de modo a restabelecer o *statu quo ante* às partes envolvidas no dano. Em linhas gerais, a responsabilidade civil consiste no dever de indenizar o dano suportado por outrem.

2.2. Espécies De Responsabilidade

A responsabilidade civil se dirige ao dano, prejuízo, lesão patrimonial de outrem, e se atrela ao conceito de valor de ressarcimento, moral ou patrimonial. A responsabilidade civil se baseia na ação voluntária do agente que é violadora de um dever jurídico original, e requer que se elucide a natureza do dano. Desse modo, ela se classifica em espécies, conforme o quadro a seguir:

Quadro 1 – Síntese da classificação da Responsabilidade civil

		Culpa provada	
		Culpa presumida	
.EXTRA CONTRATUAL	Subjetiva	CC, artigos 927 e 186	
	Objetiva	Abuso de direito (CC art. 187 c.c. 927) Atividade de risco ou fato do serviço (CC, art. 927, parágrafo único) Fato do produto (CC, Artigo 931) Fato de outrem (CC, Artigos932 e 933) Fato da coisa (CC, Artigos936 e 938) Responsabilidade do Estado e dos prestadores de serviço público (CF, art. 37, parágrafo 6º) Nas relações de consumo (CDC, Artigos12 e 14)	
CONTRATUAL			Com obrigação de resultado
		CC, artigos 389 e 475	Sem obrigação de resultado

Fonte: Cavalieri Filho [5]

A Responsabilidade subjetiva, refere-se a espécies definidas em relação a culpa, que está, conforme comenta Cavalieri Filho, visceralmente ligada a responsabilidade. Na hipótese da responsabilidade subjetiva é o pressuposto essencial da responsabilidade, fundada na regra do artigo 186 do Código Civil. Importa lembrar, porém, que a culpa nesse caso abrange tanto a ação dolosa quanto a culposa.

A responsabilidade subjetiva tem como elementos a conduta culposa do agente, o nexos causal e o dano, formando esse lastro probatório o ato ilícito (Código Civil, artigo 927). Na hipótese de violação do direito de alguém deve-se entender todo e qualquer direito subjetivo, não só os relativos (...) como também e principalmente os absolutos, reais e personalíssimos, nestes incluídos o direito à vida, à saúde, à liberdade, à honra, à intimidade, ao nome e à imagem [6].

O Estado embora responda objetivamente por força do artigo 37, parágrafo 6º da Constituição, em algumas hipóteses também responderá subjetivamente, uma vez que o mencionado artigo não aniquilou a possibilidade de que o dano seja causado por fatos da natureza ou de terceiros, com base na tese da culpa anônima ou falta de serviço. Assim, embora para a Administração Pública a regra seja a Responsabilidade Civil objetiva, ainda existe a hipótese em que ela responde subjetivamente pelos danos.

Tal como acima exposto, o Estado responde objetivamente pelos danos causados, ou seja, sua responsabilidade é extracontratual objetiva, fundada na previsão do artigo 37, parágrafo 6º da Constituição.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...) § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.” (BRASIL, 1988).

Efetivamente a regra é clara e atribui às pessoas jurídicas a responsabilidade pelos danos de terceiros causados em razão da atividade de seus agentes. E por agentes deve-se entender toda e qualquer pessoa que presta serviços ao Estado ou aos entes da Administração Indireta, independentemente da relação institucional mantida com a Administração Pública.

Os pressupostos da responsabilidade civil são três:

- Conduta do agente, comissiva ou omissiva
- Nexa causal ou relação de causalidade
- Dano material ou moral

Note-se que a culpa não está incluída nos pressupostos, vez que na responsabilidade objetiva esta é presumida ou sequer questionada.

“A culpa, portanto, não é um elemento essencial, mas sim acidental, pelo que reiteramos nosso entendimento de que os elementos básicos ou pressupostos gerais da responsabilidade civil são apenas três: a conduta humana (positiva ou negativa), o dano ou prejuízo, e o nexa de causalidade.” (GAGLIANO. PAMPLONA FILHO)

A culpa integra apenas as teorias de responsabilidade subjetiva, o que significa que não é prescindível, mas em muitas vezes secundária.

Sérgio Cavalieri Filho não diferencia as ações comissivas das omissivas, entendendo que as duas são meramente “condutas humanas”, não as distinguindo doutrinariamente: “porque abrange as duas formas de exteriorização da atividade humana. Conduta é gênero de que são espécies a ação e a omissão.”ⁱⁱ Responsabilidade civil parte exclusivamente da ação do agente, ou daqueles que tenha sob sua responsabilidade, quer seja na forma de tutor ou curador, de pai e responsável, ou de empregados ou ainda de animais sob sua guarda.

A violação do direito pode ser contratual ou extracontratual, sendo que quando contratual basta o rompimento de cláusula (descumprimento de qualquer forma). É necessário que o agente seja imputável, ou seja, neste caso acima dos 16 anos e capaz mentalmente de entender sua conduta. Atenção deve ser dada ao art. 930, quando diz que responderá o incapaz com seus bens para indenização quando as pessoas responsáveis por ele não tiveram a obrigação de fazê-lo, ou não puderem.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

3.1. História

A primeira vez em que ideias relacionadas à preservação do meio ambiente em harmonia com o desenvolvimento econômico e social foram citadas, foi a partir do livro “Sylvicultura Oeconomica”, em 1713, escrito por Carlowitz. A partir da divulgação de suas ideias, a gestão ambiental passou a ser considerada a gestão dos recursos ambientais de modo a assegurar a sobrevivência das futuras gerações.

Para que sejam asseguradas as ações da sociedade, as empresas e do Estado em relação à gestão ambiental, são formuladas políticas de gestão ambiental.

Tais políticas podem ser classificadas como públicas ou privadas e a abrangência pode ser internacional, federal, estadual ou municipal. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 255, capítulo VI, determina diretrizes que devem ser seguidas para o desenvolvimento das políticas de gestão ambiental.

Além do Artigo 225, a Constituição Federal estabelece, ainda, diretrizes com implicações ambientais nos Artigos 5º, 23, 24, 129, 170, 174, 187, 186 e 220. No âmbito das políticas públicas, a gestão ambiental foi citada pela primeira vez no Brasil em 1952, durante o Seminário sobre a Formação do Educador para atuar no Processo de Gestão Ambiental, em Brasília. O documento final do seminário indicou que:

No ano de 1972, em Estocolmo, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

Neste encontro se reuniram 113 nações que mantiveram o intuito de debater a respeito da importância de diminuir o impacto ambiental proveniente das ações inconsequentes do ser humano.

De acordo com Campos (1996), no Brasil, a iniciativa mais importante se deu através da Conferência do Rio de Janeiro (ECO 92), em junho de 1992, onde o objetivo do encontro era fortalecer as práticas que visavam o desenvolvimento

sustentável, a fim de alcançar níveis melhores de equidade social e preservação ambiental (Maneia, 2013).

Durante este evento, foram redigidos cinco documentos, porém o mais importante foi a Agenda 21, o documento mais completo sobre o tema do país no século XXI.

“A educação ambiental deve tratar das questões globais críticas, suas causas e inter-relações em uma perspectiva sistêmica, em seu contexto social e histórico. Aspectos primordiais relacionados com o desenvolvimento e o meio ambiente, tais como população, saúde, paz, direitos humanos, democracia, fome, degradação da flora e da fauna, devem ser abordados dessa maneira.” (CASCINO, 1999, p.45).

Em 1999, com a aprovação da Lei nº 9.795 de 27 de abril de 1999, e em 2002, com o estabelecimento do Decreto nº 4.281 de 25 de junho, responsáveis pela Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), o segmento educacional foi beneficiado com novos argumentos voltados para a necessidade de desenvolver ações em Educação Ambiental nas instituições escolares (Maneia, 2013).

“A trajetória da presença da educação ambiental na legislação brasileira apresenta uma tendência em comum, que é a necessidade de universalização dessa prática educativa por toda a sociedade. Já aparecia em 1973, com o Decreto nº 73.030, que criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente explicitando, entre suas atribuições, a promoção do “esclarecimento e educação do povo brasileiro para o uso adequado dos recursos naturais, tendo em vista a conservação do meio ambiente”. A Lei nº 6.938, de 31.8.1981, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, também evidenciou a capilaridade que se desejava imprimir a essa dimensão pedagógica no Brasil, exprimindo, em seu artigo 2º, inciso X, a necessidade de promover a “educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (LIPAI; LAYRARGUES; PEDRO, 2007, p. 24-25).

Com isso, entende-se que o objetivo da PNEA é reforçar e qualificar o direito de todos os cidadãos à Educação Ambiental, considerando-a como uma área permanente do sistema educacional brasileiro.

Desde os primórdios da civilização, o ser humano mantém um comportamento focado na prática de atividades que buscavam alcançar seu bem-estar, no entanto, para que o seu desenvolvimento ocorresse, passou a utilizar os recursos naturais,

alterando a natureza e suas fontes de modo inconsciente e irresponsável, prejudicando notoriamente sua própria existência (Maneia, 2013).

Historicamente, com o advento da Revolução Industrial, a partir do século XVIII, o uso dos recursos naturais se tornou excessivo, provocando danos irreversíveis ao meio ambiente (HUTCHISON, 2000).

De acordo com Leff (2003) a crise ambiental exige que a população adote um novo comportamento tanto econômico quanto populacional, sendo possível assim minimizar os desequilíbrios ecológicos e garantir um padrão ambiental adequado para a vivência social.

O autor afirma ainda que o desenvolvimento científico moderno foi responsável pela promoção da tecnologia da vida e economização da natureza, substituindo os verdadeiros valores ambientais por valores individuais e sociais, onde os bens de uso foram transformados em bens de negócio e de livre mercado, provocando uma crise de civilização. Esta crise permaneceu regida pelo predomínio do crescimento tecnológico sobre a organização dos recursos naturais.

A exposição aos fatores sociais, criados pelo homem, a população está exposta a criminalidade, poluição e fatores biológicos e psicossociais que interferem em sua própria vida se expandindo para o resto da população.

A falta de organização das estruturas e as consequências geradas por esses fatores criam certa frustração nos cidadãos pelo stress causado através de engarrafamentos, situações de riscos, etc.

Dessa forma, Leff (2006) afirma que na atual fase da modernidade, torna-se imprescindível a construção de um novo paradigma, considerando os elementos que promoveram a crise da civilização, mas que nos dias de hoje serão utilizados para ressignificar o homem e a natureza, retomando o discurso responsável pela formação de vínculos significativos, estabelecendo diálogos que fortalecem o consumo consciente.

Do ponto de vista empresarial, Porto e Schutz (2012) citam que a principal fragilidade da Gestão Ambiental refere-se à prática da Governança abrangendo a questão democrática da participação cidadã em todos os segmentos.

Para tanto, as políticas ambientais devem priorizar o alcance da ecoeficiência a partir de sistemas autorregulados, incorporando a responsabilidade individual de cada ser humano bem como a corporativa que busca encorajar as empresas a desenvolverem processos, ao mesmo tempo inovadores, lucrativos e sustentáveis.

Um dos maiores desafios da atualidade é superar o conflito existente entre desenvolvimento e preservação do meio ambiente, planejando e viabilizando projetos que asseguram a sustentabilidade (JACOBI, 2005).

A garantia da sustentabilidade precisa ser discutida a partir de duas concepções de cidades, o modelo compacto que parte da produção sustentável do espaço urbano; e o modelo disperso fundamentado no modo de produção capitalista.

A problemática deste entendimento envolve a possibilidade de consolidar efetivamente os projetos orientados pelos princípios ambientais, que não servem apenas como instrumento de atração econômica, promovendo ainda mais o consumo e o enriquecimento de capital (MENDES, 2009).

No entanto, as tensões entre o desenvolvimento urbano e a conservação do meio ambiente persistem na sociedade em decorrência de vieses economicistas e faltas de especificações e debates sobre esta questão. o Estado perdeu o monopólio, não exercendo sua função de organizador do espaço urbano, fazendo com que o conceito de sustentabilidade seja reduzido ao sentido do “ecologicamente correto”, bem como do “economicamente viável”, priorizando o desenvolvimento das metrópoles.

A marcha do desenvolvimento sustentável se mantém a um ritmo acelerado atualmente no aspecto econômico e social, sendo possível desenvolver projetos e ações eficientes e que respeitem os valores ambientais.

No entanto, esse enfoque não garante a sustentabilidade, já que nem sempre as estratégias respeitam as particularidades locais e outras dimensões que proporcionam o desenvolvimento (YUNES; JULIANO, 2010).

A Constituição Federal, ao traçar as diretrizes jurídicas das ações estatais relacionadas à regulação da atividade econômica, impõe ao desenvolvimento econômico e às ações de fiscalização, incentivo e planejamento que tenham também por objetivo a proteção do meio ambiente.

Binswanger (2002, p. 41), entretanto, esclarece que isso não significa que, como resultado de um desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico deva ser totalmente abandonado.

Admitindo-se que a natureza é a base necessária e indispensável da economia moderna, bem como das vidas das gerações presentes e futuras desenvolvimento sustentável significa qualificar o crescimento e reconciliar o desenvolvimento econômico com a necessidade de se preservar o meio ambiente.

No entanto, é importante considerar a atuação do Estado brasileiro no domínio econômico, pelos princípios orientadores da Ordem Econômica, como: propriedade

privada, livre concorrência, defesa do consumidor e do meio ambiente, ao mesmo instante em que defende a preservação dos recursos naturais.

Antigamente os sistemas de produção, eram baseados em trabalho forçado. No século XVII quando a Revolução Industrial ainda não havia iniciado 75% da população mundial, servia as empresas, ou seja, vivia em regime de servidão.

Nessa época não existiam greves, nem processos trabalhistas, mas também não existia nenhuma preocupação em relação aos empregados, que eram tratados como escravos, obrigados a exercer suas atividades, independente de seu estado de saúde ou vontade.

As pessoas eram tratadas desumanamente, as máquinas tinham mais valor do que as pessoas dentro de uma organização, e o serviço era braçal e duro. Quando havia greves, havia também pancadaria e um tremendo jogo de força.

Desta forma Taylor (2003) percebeu que: o trabalho se tornou sistematizado e coordenado; a produtividade e os salários aumentaram; foram estabelecidos direitos e deveres equilibrados e sensatos; foi estabelecida uma padronização das normas e cargos; tomou-se cuidado com as necessidades humanas dos trabalhadores.

A partir de 1960, teorias motivacionais começaram a serem divulgadas em todo o mundo, criando uma conscientização ainda maior por parte das organizações em relação aos seus recursos humanos.

A partir de 1990, a realidade nas indústrias e nos sistemas de produção, eram outras, as empresas já se preocupavam com a globalização, a qualidade total, a reengenharia, o desenvolvimento sustentável e a inteligência organizacional.

Não há como afirmar que a destruição do ambiente é consequência única de questões ecológicas, nem de questões exclusivamente econômicas, muito menos de organização social.

A Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, na Suécia sobre o tema ambiente humano, ocorreu em 1972, criou o Programa Ambiental das Nações Unidas, que com o apoio da ONU resultou na Declaração do Meio Ambiente.

No plano infraconstitucional da legislação brasileira, a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, apresenta o seguinte conceito de meio ambiente, a saber:

“Art. 3.º [...]. I – meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Neste paradigma, não cessaram os debates acerca da questão ambiental desde a década de 1960, sendo que daquele momento até hoje, os debates ampliaram em complexidade (Maneia, 2013).

No ano 1968, foi criado o Clube de Roma, formado por diversos especialistas de diferentes áreas do conhecimento que tinham pra promover o debate sobre as crises ambientais, tendo em vista projetar metas futuras de preservação do meio ambiente, com base nos modelos econômicos.

No ano de 1987, chamou atenção mundial, o desmatamento da Amazônia que fez com que organizações sócio ambientalistas e ambientalistas de todo o país se mobilizassem em defesa do meio ambiente, voltando-se inteiramente contra o projeto do governo que abria uma estrada de pavimentação ligando Porto Velho a Rio Branco, às custas da devastação da floresta amazônica e do cerrado.

Um ano depois da promulgação da Constituição de 1988, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos recursos Naturais Renováveis (IBAMA), significando a reforma organizacional e conceitual de preservação do meio ambiente em solo brasileiro.

Baseados na Carta Magna, o Estado estabeleceu suas próprias constituições, os Municípios elaboraram suas leis orgânicas e estes instrumentos legais, incorporavam preceitos que visavam o crescimento social e econômico, com a garantia de que todas as gerações futuras também usufruiriam de um ambiente saudável e sustentável.

Somente em 1998, foi sancionada a Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605 de 12/02/1998), sendo que um depois foi criado o Decreto-lei nº. 3.179/99, que estabelece as formas de punição aos crimes nominados na Lei.

3.2. A Legislação Federal

A Constituição Federal Brasileira determina, no inciso VII do § 1º do artigo 225, que o Poder Público é o responsável pela proteção da fauna e da flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

A Constituição Brasileira trouxe garantias fundamentais para a proteção do meio ambiente no Brasil. Em seu artigo 225, a preservação ambiental é associada diretamente à qualidade de vida da população:

“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 gerações presentes e futuras.” (BRASIL, 1988).

Embora a Constituição tenha consolidado as normas referentes ao uso e preservação da vegetação brasileira em espaços urbanos, ela não foi pioneira nessa discussão. A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 já trazia o conceito de meio ambiente e propunha uma Política Nacional de Meio Ambiente.

A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 já tratava do parcelamento dos solos e normatizava os projetos de arruamentos, diretamente associados à arborização urbana.

O artigo 1º permite aos municípios dispor sobre o tema, mediante o estabelecimento de normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal, para adequar o previsto na lei às peculiaridades regionais e locais. De acordo com a referida lei, o meio ambiente contempla todos os espaços e todas as circunstâncias nas quais existe vida, incluindo toda a natureza, seja ela bruta ou transformada. É um patrimônio nacional e nele se incluem rios, fauna, flora, solo, ar, a cultura, a arte, o patrimônio turístico e arquitetônico, os sítios arqueológicos e toda a população.

A Constituição atribui aos municípios a responsabilidade por decidir os assuntos que sejam de interesse local, ressaltando, no art. 182, a necessidade de construção de um Plano Diretor pelas cidades habitadas por mais de 20 mil pessoas.

Em relação à política urbana nacional, existe o Estatuto da Cidade, que determina regras gerais que devem ser cumpridas por quaisquer políticas urbanas municipais.

Sobre o controle ambiental, existe a Lei nº 9.605/ 1998 determina as sanções penais e administrativas que devem ser adotadas nos casos de ações prejudiciais ao meio ambiente. Especificamente sobre a arborização urbana, a Lei prevê que aqueles que danificarem ou destruírem a vegetação existente nos espaços públicos está submetido a sanções penais.

O Código Florestal foi instituído pela Lei nº 12.651/ 2012 e um pouco mais extensa, defendendo todos os espaços nos quais existe vegetação, sejam eles rurais, urbanos, associações de proteção ambiental de administração privada ou pública.

O Código apresenta algumas diretrizes para proteção de áreas verdes, com a definição de normas para que loteamentos e empreendimentos imobiliários comerciais e residenciais tenham a obrigação de promover o plantio de determinada quantidade

de árvores em suas dependências. É uma norma de compensação, na qual a empresa fica obrigada a compensar o meio ambiente pelo dano causado pelo seu empreendimento.

4. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM CASO DE DANO AMBIENTAL

A legislação brasileira não traz conceito expresso de dano ambiental, limitando-se a lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) ao conceito de degradação ambiental e de poluição:

“Artigo 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
II – Degradação da qualidade ambiental – a alteração adversa das características do meio ambiente;
III – Poluição – a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
a) Prejudiquem a saúde, a segurança e o bem estar da população;
b) Criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
c) Afetem desfavoravelmente a biota;
d) Afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
e) Lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.”

Em análise ao artigo supra, Morato Leite (2000, p. 108) conclui que:

“O dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem.”

Édis Milaré (2007, p. 810) conceitua dano ambiental como “a lesão aos recursos ambientais (atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, estuários, mar territorial, solo, subsolo, elementos da biosfera, fauna, flora), com conseqüente degradação – alteração adversa ou in pejus – do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida”. Ademais, o autor prossegue afirmando que “a noção de dano ambiental não pode estar divorciada da visão ampla de meio ambiente, certo que o seu conteúdo não se resume só ao conjunto de elementos naturais, mas também aos artificiais e culturais”.

Em termos gerais, pode-se concluir que o dano ambiental é todo ato (seja omissivo ou comissivo) que provoque lesão ao meio ambiente, prejudicando, assim, a saúde, a segurança e o bem-estar da população.

Conforme já discorrido, a responsabilidade civil do Estado se insere no direito coletivo, estando a responsabilidade civil ambiental positivada no artigo 225, § 3º, da Constituição Federal:

“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.

[...]

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.” (BRASIL, 1988)

O direito ambiental é um direito difuso e o acompanhamento do respeito às normas ambientais por parte do Estado é de competência do Ministério Público, a quem cabe agir diante da negligência do Estado em relação ao meio ambiente, em consonância com o que determina o artigo 129 da Constituição Federal:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. [...]”. (BRASIL, Constituição Federal - 1998.).

O artigo 6º da Carta Magna determina que o Estado possui obrigações com a sociedade, tendo que zelar pelos interesses coletivos. Desse modo, caso seja identificado o beneficiamento de interesses privados em detrimento dos interesses da sociedade, como no caso de o Estado se omitir em relação a danos ambientais causados por empresas, ele também poderá ser punido por meio de ações de reparação do dano ou indenizatórias.

É importante esclarecer que todo o tipo de responsabilidade civil se vale do nexo de causalidade. Para que o Estado seja responsabilizado por um dano ambiental, deve existir uma relação entre a sua ação/omissão e o dano causado. E é na causalidade que está a dificuldade em responsabilizar o estado.

Em geral o nexo causal entre a responsabilidade do Estado e o dano ambiental está na omissão. No entanto, não é tarefa fácil comprovar que existe omissão por parte do Estado e a sua conseqüente culpa no crime ambiental:

“A responsabilidade objetiva dispensa a culpa, mas nunca dispensará o nexo causal. Se a vítima, que experimentou um dano, não identificar o nexo causal que leva o ato danoso ao responsável, não há como ser ressarcida. Nem sempre é fácil, no caso concreto, estabelecer a relação de causa e efeito.” (VENOSA, 2007. p. 45.).

Imediatamente ao dano ambiental, ocorre um intenso debate em veículos de imprensa e na sociedade civil sobre os responsáveis pelo desastre, como é possível observar na culpabilização no caso do acidente de Mariana e Brumadinho, citado no início do artigo.

No entanto, além da empresa causadora direta do dano, os agentes públicos que foram omissos em suas ações também serão considerados responsáveis.

A Lei nº 6.938/81 caracteriza o dano ambiental como objetivo, sendo ao poluidor a responsabilidade pela reparação do dano, sendo ou não ele o culpado. Basta apenas existir o nexo causal entre o evento e o agente responsabilizado. Vejamos:

“Art. 14. [...] § 1º 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, efetuados 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.”

Sendo assim, no caso de o acidente ter ocorrido em um espaço de propriedade da Vale e em consequência de fatores relacionados à ineficiência da prevenção de riscos e falta de fiscalização por parte dos agentes públicos, eles serão responsabilizados mesmo que não tenham aberto os reservatórios para que a inundação ocorresse.

Embora o Estado não seja diretamente responsável por acidentes como o de Mariana ou de Brumadinho, ele é solidariamente responsável, porque a empresa não atuaria em seu ramo nem teria suas operações sendo realizadas e legalmente aceitas sem a permissão do Estado. No entanto, quando há omissão por parte do Estado

ocorre a responsabilidade subjetiva do mesmo, na medida em que a sua omissão não é a causa direta do dano, mas uma condição para a sua ocorrência.

Então em eventos como essas grandes catástrofes causadas pela exploração dos recursos naturais por parte de grandes empresas em geral possuem a conivência do estado, seja por omissão ou por comissão. A omissão corresponde à negligência na fiscalização e a comissão quando a atividade é permitida pela autoridade pública.

4.1. Jurisprudência

Não existe consenso em relação a casos de danos ambientais ocorridos por conta de omissão ou comissão do Estado. Em 2007, o Superior Tribunal de Justiça, julgou o recurso especial nº 647.493, definindo que, para o Estado ser responsabilizado, era necessário comprovar a culpa administrativa.

Já no ano de 2011, o mesmo tribunal decidiu que a responsabilidade do Estado é objetiva, haja vista que é consequente da falta de fiscalização, conforme decisão abaixo:

“PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ADOÇÃO COMO RAZÕES DE DECIDIR DE PARECER EXARADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4.771/65. DANO AO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ARTS. 3º, IV, C/C 14, § 1º, DA LEI 6.938/81. DEVER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO. 1. A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, "seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil" (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010). 2. Examinar se, no caso, a omissão foi ou não "determinante" (vale dizer, causa suficiente ou concorrente) para a "concretização ou o agravamento do dano" é juízo que envolve exame das circunstâncias fáticas da causa, o que encontra óbice na Súmula 07/STJ. 3. Agravos regimentais desprovidos.” (AgRg no REsp 1001780 / PR de 27/09/2011).

Embora a responsabilidade seja objetiva, a execução depende da impossibilidade de o poluidor direto assumir o ônus dos danos causados, de acordo com a referida decisão. Entretanto, essa decisão é contestável na medida em que a poluição só foi possível porque o Estado foi cúmplice ao não realizar a correta fiscalização.

No que se refere aos casos das barragens rompidas em Mariana e em Brumadinho, além do descumprimento das normas por parte do poluidor, ocorreu também negligência do Estado, sendo possível a condenação por omissão e comissão. A falta de consenso na lei, no entanto, será uma dificuldade encontrada pelo Poder Judiciário na condenação dos responsáveis.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil possui uma sólida legislação ambiental, que prevê severas punições a empresas e pessoas físicas que causam danos ao meio ambiente. No entanto, um tema ainda inconsistente na legislação é a responsabilidade do Estado em relação ao dano ambiental.

As inconsistências na lei e na jurisprudência, bem como os inúmeros casos de improbidade por parte dos agentes públicos contribuem com o aumento da corrupção e a manutenção de práticas empresariais que violam a legislação ambiental.

A omissão e a comissão do Estado em face dos crimes ambientais praticados por empresas é u dos maiores entraves à efetivação das leis, na medida em que a instituição que tem o poder de fiscalizar, acaba sendo cúmplice de tais crimes.

Nesse cenário, o país assiste a eventos como os de Mariana e Brumadinho, sem ser possível assegurar aos cidadãos que eles não se repetirão, muito menos que a impunidade não triunfará.

Referências Bibliográficas

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. Forense Universitária, 2007, p. 163-165.

BELLEN, H. **Indicadores de Sustentabilidade**: uma análise comparativa. Rio de Janeiro: FGV editora, 2005.

BRASIL. **Código Civil do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2002, disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm acessado dia 29/01/2019 às 11h17.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm acessado dia 29/01/2019 às 10h17.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. setembro de 1981. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938, acessado dia 29/01/2019.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de Direito Civil, volume 3: responsabilidade civil**. 10 ed.rev. atual e ampl – São Paulo: Saraiva, 2012.

GONZÁLEZ REY, F. L. **Sujeito e subjetividade**: uma aproximação histórico-cultural. Tradução de Raquel Souza Lobo Guzzo. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

JACOBI P. R. **Educação Ambiental**: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 2, maio/ago, 2005.

LEFF E. **Educação Ambiental e desenvolvimento sustentável**. In: REIGOTA, M. (Org.). Verde cotidiano: o meio ambiente em discussão. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2003.

MANEIA, Arismar. **Educação Ambiental como tema transdisciplinar no Curso de Pedagogia**. Dissertação de Mestrado-FAACZ. Aracruz-ES, 2011.

REISEWITZ, Lúcia. **Direito ambiental e patrimônio cultural**: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro. 2004.

SARLET, Wolfgang. **Os direitos sociais como direitos fundamentais**: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal in *Revista do Instituto de Hermeneutica Jurídica. 20 Anos do Constitucionalismo Democrático. E agora?* Porto Alegre, 2008, p. 174-178.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico conciso**. 1 ed. Rio de Janeiro. Forense, 2008.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 7 ed.. São Paulo Editora Revista dos Tribunais, 2007.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Responsabilidade Civil**. ed. 10, São Paulo: Atlas, 2010.

Notas

[14] CAVALIARI FILHO (2006) OpCit p. 41.

[1] <https://www.todamateria.com.br/desastre-de-mariana/>

[2] <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/25/bombeiros-e-defesa-civil-sao-mobilizados-para-chamada-de-rompimento-de-barragem-em-brumadinho-na-grande-bh.ghtml>

[3] <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/02/06/mortes-tragedia-brumadinho.htm>

[4] BRASIL. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm>>.

[5] CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. (6ª ed. Revista, aumentada e atualizada). São Paulo: Malheiros Editora, 2006 p. 43.

[6] CAVALIARI FILHO (2006) OpCit p. 41.

[14] CAVALIARI FILHO (2006) OpCit p. 41.