

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM MATÉRIA AMBIENTAL POR OMISSÃO DO CUMPRIMENTO ADEQUADO DO DEVER DE FISCALIZAR NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

*THE CIVIL LIABILITY OF THE STATE IN ENVIRONMENTAL MATTERS FOR FAILING TO COMPLY ADEQUATELY WITH THE DUTY TO SUPERVISE IN THE JURISPRUDENCE OF THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE*

Danilo Henrique Nunes <sup>i</sup>

Lucas Souza Leheld <sup>ii</sup>

Carlos Eduardo Montes Netto <sup>iii</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem por escopo a análise da natureza jurídica da responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental por omissão do seu cumprimento adequado do dever de fiscalizar, determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado, no âmbito da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. A pesquisa fora examinada com base na evolução histórica, nos conceitos, nos fundamentos e nas teorias sobre a responsabilidade civil do Estado segundo a doutrina e jurisprudência pátria e suas implicações. Neste sentido, no intuito de elaborar um estudo que compreendesse a reponsabilidade civil do Estado segundo a doutrina e a apreciação dos casos julgados pelo Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, utilizou-se do método dedutivo. Por fim, observou-se que o dever do Estado, nesses casos, independe da existência de culpa, atribuindo-lhe a responsabilidade objetiva, solidária e ilimitada.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze the legal nature of the civil liability of the State in environmental matters by failing to comply adequately with the duty to supervise, which is decisive for the realization or aggravation of the damage caused, set in the jurisprudence of the Superior Court of Justice. The research was decomposed in the analysis of historical evolution, and also concepts, fundamentals and theories on the civil liability of the State according to the doctrine and jurisprudence of the country and its implications. Through a deductive method of research, it was intended to elaborate a study which contemplated the analysis of the civil liability of the State according to the doctrine and the appraisal of the cases judged by the Superior Court of Justice on the subject, concluding, in the end, that the duty of the State in these cases does not depend on the existence of guilt, hence the responsibility is objective, solidary and unlimited.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil do Estado. Meio Ambiente. Dever de fiscalizar. Omissão. Superior Tribunal de Justiça.

**Keywords:** State civil liability. Environment. Duty to supervise. Omission. Superior Court of Justice.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução 2. Responsabilidade civil do Estado. 2.1 Da responsabilidade por omissão do Estado. 3. Responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental. 4. A responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental por omissão do seu cumprimento adequado do dever de fiscalizar na jurisprudência do

<sup>i</sup> Doutorando e mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto, Unaerp. Advogado, jornalista e professor do Centro Universitário da Fundação Educacional de Barretos/SP e do Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto/SP. ORCID <http://orcid.org/0000-0001-9162-3606>

<sup>ii</sup> Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra (POR). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação da UNAERP. Mestre em Direito das Obrigações pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. ORCID <http://orcid.org/0000-0002-1021-0891>

<sup>iii</sup> Juiz de Direito do Estado de São Paulo. Aluno do programa de Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. Professor universitário. ORCID <http://orcid.org/0000-0003-4274-0309>

Superior Tribunal de Justiça. 4.1 Da adoção da teoria da responsabilidade subjetiva em matéria de dano ambiental. 4.2 Da necessária diferenciação entre a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais e a responsabilidade administrativa ambiental. 4.3 Da responsabilidade objetiva, solidária e ilimitada do Estado por omissão do seu cumprimento adequado do dever de fiscalizar. 4.4 Possibilidade de cumulação de obrigação de fazer (ou não fazer) com a obrigação de indenizar. 4.5 Reparação do dano moral coletivo no direito ambiental e inversão do ônus da prova nas ações de reparação dos danos ambientais. 5. Considerações finais. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

É cada vez mais importante e urgente a atuação do Estado na defesa e preservação ambiental, tendo o constituinte originário estabelecido a corresponsabilidade pela promoção e manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado aos indivíduos e ao Estado (art. 225, *caput*, da Constituição Federal), consagrando, assim, a dignidade da pessoa humana, um dos princípios basilares do Estado de Direito, inserto no art. 1º, inciso III da Carta Maior.

Em reforço à relevância do tema, nos últimos anos, o Brasil foi palco de diversos desastres ambientais, dentre os quais destacam-se dois que tiveram ampla repercussão mundial e que deixaram consequências devastadoras à sustentabilidade regional, além de terem ocorrido diante, dentre outras causas, da falta de fiscalização tanto do setor privado quanto do Estado.

Em novembro de 2015, o rompimento de uma barragem na cidade mineira de Mariana deixou vários mortos e causou uma enxurrada de lama. Os rejeitos chegaram ao Rio Doce e aos seus afluentes, causando a morte de milhares de peixes e incontáveis prejuízos ao meio ambiente. Recentemente, em janeiro de 2019, outra barragem rompeu-se, dessa vez em Brumadinho-MG, contabilizando centenas de mortos e desaparecidos.

O estágio atual da sociedade, com a necessidade de proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, reclama a análise da natureza jurídica da responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental por omissão do seu cumprimento adequado do dever de fiscalizar. A formulação tradicional da responsabilidade civil mostra-se deficiente para promover a proteção ao meio ambiente, considerando que foi desenvolvida num contexto em que não existia maior preocupação com a matéria. Como exemplo disso, observa-se que, em relação aos casos em que o Estado teria que atuar cumprindo o seu dever previsto em lei, como regra geral no direito administrativo, a doutrina majoritária defende que a conduta omissiva não está abrangida pelo art. 37, § 6º da Constituição Federal, adotando a teoria da responsabilidade subjetiva.<sup>1</sup>

Necessária, então, a adoção de uma teoria que efetivamente promova a proteção do meio ambiente, assegurando-se a efetividade desse direito, previsto em larga escala na Constituição Federal. O direito brasileiro estipulou normas específicas com relação à

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 976-977; CÂMARA, Jacinto de Arruda. A relevância da culpa na responsabilidade extracontratual do Estado. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; PIRES, Luis Manuel Fonseca; BENACCHIO, Marcelo (coord.). *Responsabilidade Civil do Estado*. Desafios contemporâneos. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 87; e STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 997.

responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, submetendo a responsabilidade civil, nessa matéria, a um regime jurídico especial e autônomo, diverso, em vários pontos, com relação ao regime comum do direito civil e administrativo.

Nesse contexto, por meio de um método dedutivo de pesquisa, pretendeu-se elaborar um estudo que contemplasse a análise da reponsabilidade civil do Estado segundo a doutrina e a apreciação dos casos julgados pelo Superior Tribunal de Justiça, que é o encarregado de manter a autoridade e a unidade do direito federal, sendo atribuição dessa Corte Especial a interpretação do direito federal do meio ambiente no país.

## 2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Com a implementação e a evolução do Estado de Direito, surgiu a ideia de que a Administração Pública devesse se submeter ao ordenamento jurídico, como os demais titulares de direitos.

O dever de reparação dos danos causados aos particulares é manifestação da responsabilidade extracontratual, na medida em que, em suas relações com a comunidade, o Estado executa serviços e atividades por meio de agentes e dos seus órgãos públicos. Neste sentido, no desempenho das suas atividades, o Poder Público pode causar danos a terceiros, que, não obstante, podem gerar obrigação de recompor os prejuízos daí decorrentes, o que se caracteriza como responsabilização estatal.

Diante disso, por gozar de prerrogativas na sua atuação, diante da supremacia do interesse público sobre o particular, o ente público sofre uma série de limitações na atividade administrativa e recebe um tratamento mais rigoroso com relação aos danos que venha a causar. Ademais, a aferição da responsabilidade civil do Estado passou por diversos estágios ao longo do tempo, conforme se expõe a seguir.

No Estado absolutista, marcado pela concentração de poderes nas mãos do soberano, predominava a teoria da irresponsabilidade civil do Estado (*"the king can do no wrong"*, para os ingleses, ou *"le roi ne peut mal faire"*, para os franceses), pela qual o Estado não poderia ser responsabilizado pelos seus atos, uma vez que os atos do rei não poderiam ser considerados lesivos aos súditos.

Até a metade do século XIX, prevaleceu no mundo ocidental a ideia de que o Estado não tinha responsabilidade pelos atos praticados pelos seus agentes. No Estado Liberal, raramente ocorriam intervenções do Estado nas relações entre particulares. A irresponsabilidade do Estado era aceita porque este só ocasionalmente poderia causar danos.<sup>2</sup>

Modernamente, os ordenamentos das nações civilizadas admitem a responsabilização do Estado pelos danos que seus agentes causem a terceiros, com a avaliação de aspectos

---

<sup>2</sup> RIVERO, Jean. *Droit Administratif*. Paris: Dalloz, 1977, p. 264.

específicos da responsabilidade (montante da reparação, forma processual de proteção do direito etc.). Outrossim, a superação da teoria da irresponsabilidade do Estado marcou o aparecimento da doutrina da responsabilidade estatal no caso de ação culposa dos seus agentes, passando-se a adotar a doutrina civilista da culpa.

Neste sentido, leciona José Cretella Júnior que a Teoria da Culpa ou Subjetiva é lastreada no elemento humano (pessoa física do funcionário), devendo a Administração responder pelas consequências danosas dos atos ou omissões dos seus prepostos, quando no exercício de suas funções, mediante investidura ou não de cargo, emprego ou função pública.<sup>3</sup>

No entanto, havia a distinção entre atos de império e os atos de gestão. Os primeiros seriam coercitivos, com origem no poder soberano do Estado, ao passo que os atos de gestão se aproximariam daqueles do direito privado, atos de comando e execução. Se o Estado produzisse um ato de gestão, poderia vir a ser civilmente responsabilizado, mas, se fosse um ato de império, não. Essa forma de atenuação da superada teoria da irresponsabilidade causou inconformismo entre as vítimas de atos estatais, diante da enorme dificuldade em se distinguir se o ato era de império ou de gestão.<sup>4</sup>

Subsequentemente, a culpa administrativa representou um estágio evolutivo da responsabilidade do Estado, abandonando-se a distinção entre atos de império e de gestão, causadora de dúvidas e confusões. Nesse estágio, leva-se em conta o elemento humano, surgindo a responsabilidade do Estado quando este presta um serviço público deficiente ou quando deixa de prestar. O agente público, seja por ação ou omissão, é quem vai proporcionar tal responsabilidade. Inquestionavelmente, a falta do serviço ensejava o reconhecimento da existência de culpa, ainda que atribuída ao serviço da Administração.

A Teoria da Culpa Administrativa (culpa anônima ou culpa do serviço) – que representou o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a responsabilidade objetiva – passou a dispensar a prova da culpa individualizada do agente público para a configuração da responsabilidade estatal, utilizando o conceito de culpa (ou falta) do serviço público (“*faute du service*”). A responsabilidade civil do Estado surgia a partir da prova da deficiência do serviço em geral (inexistência, mau funcionamento ou retardamento do serviço) e não da conduta culposa de algum agente público específico. Desse modo, não se investigava se houve culpa subjetiva de um determinado agente público na causação de um dano a um particular, mas indagava-se, objetivamente, se a prestação defeituosa de um serviço público, ou a falta dele, quando obrigatório, acarretou prejuízo a terceiros.

Superadas as doutrinas civilistas e a teoria da culpa no serviço, o direito moderno passou a adotar a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, dispensando a verificação da culpa em relação ao fato danoso, bastando ao interessado a comprovação da relação causal entre o fato e o dano.

---

<sup>3</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *O Estado e a obrigação de indenizar*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 74.

<sup>4</sup> LAUBADÈRE, André. *Manuel de Droit Administratif*. Paris: L.G.D.J., 1976, p. 127.

A propósito dessa afirmação, Josivaldo Félix de Oliveira assevera que a teoria do risco administrativo ou da responsabilidade objetiva superou o dogma da culpa, observando o nexo de causalidade entre o evento danoso e o comportamento do órgão ou agente público que provocou o dano com a sua atuação.<sup>5</sup>

Dessa forma, passou-se a considerar que o Estado teria que suportar o risco natural decorrente de suas diversas atividades, adotando-se a ideia de que, diante da grande quantidade de poderes, haveria um risco maior assumido.

A atuação estatal, geradora de dano a terceiros, faz surgir a responsabilidade objetiva, isto é, independentemente de dolo ou culpa, da falta do serviço ou de culpa de determinado agente público. Presentes o fato do serviço e o nexo de causalidade entre o fato e o dano nasce para o Poder Público a responsabilidade de indenizar. Ao particular não cabe demonstrar a culpa do Estado, tampouco do agente público. À Administração Pública compete comprovar alguma excludente (culpa exclusiva da vítima, força maior ou caso fortuito).

A teoria do risco administrativo responsabiliza o ente público de forma objetiva pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, admitindo a exclusão da responsabilidade em determinadas situações em que ocorra o afastamento de algum dos seus elementos (conduta, dano e nexo de causalidade).<sup>6</sup> Observa-se, ainda, a teoria do risco integral<sup>7</sup>, uma modalidade extremada de responsabilidade, pois, nesta, a administração fica obrigada a indenizar qualquer tipo de dano sofrido pelo administrado, mesmo que este dano resulte de culpa ou dolo da vítima. Para a doutrina, esse tipo de responsabilidade não encontra sustentação na prática.<sup>8</sup>

Ainda, essa teoria parte da premissa de que o Estado é garantidor universal, sendo a simples existência do dano e do nexo causal suficiente para que surja a obrigação de indenizar para a Administração Pública, não se admitindo nenhuma das excludentes de responsabilidade. Reconhece-se presente essa teoria nos danos causados por acidentes nucleares (CF, art. 21, XXIII, "d") e nos danos ambientais (artigos 225, § 3º, da Constituição Federal 3º e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81).

---

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Josivaldo Felix de. *A responsabilidade do Estado por ato lícito*. São Paulo: Habeas, 1999. p. 53.

<sup>6</sup> Nesse sentido: "[...] o exame desse dispositivo (art. 37, § 6.º, da CF/1988 (LGL\1988\3)) revela, em primeiro lugar, que o Estado só responde objetivamente pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. A expressão seus agentes, nessa qualidade, está a evidenciar que a Constituição adotou expressamente a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade da Administração Pública, e não a teoria do risco integral, porquanto condicionou a responsabilidade objetiva do Poder Público ao dano decorrente de sua atividade administrativa, isto é, aos casos em que houver relação de causa e efeito entre a atuação do agente público e o dano. Sem essa relação de causalidade, como já ficou assentado, não há como e nem por que responsabilizá-lo" (CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 246-247).

<sup>7</sup> De acordo com Elcio Nacur Rezende e Cláudia Helena Alves Mesquita a proteção conferida pela teoria do risco integral é ampla e isso faz com o que o empreendedor tome todas as precauções para evitar que o dano ocorra (REZENDE, Elcio Nacur; MESQUITA, Cláudia Helena Alves. A responsabilidade civil ambiental na Índia: a teoria do risco criado versus a teoria do risco integral. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto, a. XIX, n. 23, p. 159-178, jan./dez. 2015. Disponível em: <http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/440/504>. Acesso em: 18 jul. 2019).

<sup>8</sup> RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade Civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2007, p. 356.

## 2.1 DA RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO DO ESTADO

A Constituição Federal de 1988, reafirmando a teoria do risco administrativo, estabeleceu a responsabilidade civil objetiva do Estado pelos atos dos seus agentes, no artigo 37, §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”. Nesse sentido, necessária se faz a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta do agente público e o dano sofrido pelo particular, já que, em algumas situações, o dano é causado ao particular em razão da não atuação do agente público.

A omissão estatal, não obstante, merece considerações específicas, na medida em que há divergência jurisprudencial e doutrinária sobre o tema. Embora o artigo 37, §6º, da Constituição Federal seja expresso ao definir a responsabilidade civil objetiva do Estado pelos danos causados pelos seus agentes, não se vislumbra claramente do texto constitucional qual a solução jurídica adequada nos casos de danos oriundos de omissões estatais.

Com relação aos casos em que o Estado teria que atuar cumprindo o seu dever previsto em lei, a maioria da doutrina entende que a conduta omissiva não está abrangida pelo art. 37, §6º da Constituição Federal, reconhecendo que nos casos de omissão deve ser aplicada a teoria da responsabilidade subjetiva.<sup>9-10-11</sup> Há várias decisões dos Tribunais Superiores adotando a tese da responsabilidade subjetiva do Estado quando se trata de conduta omissiva.<sup>12-13</sup>

No entanto, deve-se registrar que há diversos autores que não fazem qualquer distinção entre conduta comissiva e omissiva do Estado para fins de responsabilização<sup>14-15</sup>, existindo julgados nesse sentido.<sup>16-17-18-19-20-21</sup>

---

<sup>9</sup> MELLO, op. cit., p. 976-977.

<sup>10</sup> CÂMARA, op. cit., p. 87.

<sup>11</sup> STOCO, op. cit., p. 997.

<sup>12</sup> Nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão RE 369.820/RS, Segunda Turma. Relator: Min. Carlos Veloso, j. 04.11.2003.

<sup>13</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.069.996/RS, 2ª. T. Relator: Min. Eliana Calmon, j. 18.06.2009.

<sup>14</sup> TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. —. *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. t. II., p. 212 e 213.

<sup>15</sup> “Em nosso entender, o art. 37, § 6.º, da Constituição, não se refere apenas à atitude comissiva do Estado; pelo contrário, a ação a que alude engloba tanto a conduta comissiva como a omissiva” (CAVALIERI FILHO, op. cit., p. 251).

<sup>16</sup> Terceira Região da Justiça Federal. Tribunal Regional Federal. Acórdão Apelação nº 1203582-53.1998.4.03.6112/SP. Relator: Marian Maia. São Paulo, j. 27.01.2011.

<sup>17</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 494.206, 3ª T. Relator: Min. Nancy Andrighi, j. 19.09.2006.

<sup>18</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão RE 677.283 AgR/PB, 2ª. T. Relator: Min. Gilmar Mendes, j. 19.04.2012.

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão ARE 754.778 AgR/RS, 1ª. T. Relator: Min. Dias Toffoli, j. 26.11.2013.

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão RE 607.771 AgR/SC, 2ª. T. Relator: Min. Eros Grau, j. 20.04.2010.

O Ministro Celso de Mello, em seu voto proferido no AI 852.237 AgR<sup>22</sup>, destacou que a Teoria do Risco Administrativo instituiu em nosso sistema jurídico, desde a Constituição de 1946, a responsabilidade objetiva do Estado por atos comissivos ou omissivos, bastando para a responsabilização a formação do nexo de causalidade. Pontuou, também, que, apesar de o Poder Público responder de forma objetiva pelas suas omissões, nesses casos, o nexo de causalidade só restará evidenciado quando o Poder Público possuir o dever legal específico de agir para evitar a ocorrência do evento danoso e não agir para evitar a ocorrência do evento lesivo. Nessa perspectiva, a responsabilidade objetiva do Estado somente será reconhecida se for constatado que ele devia e poderia agir para evitar o resultado.

Em síntese, o Estado somente responderá de forma objetiva por atos omissivos se possuir a obrigação específica de agir para obstar o resultado danoso, quando for possível a sua atuação.

### 3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM MATÉRIA AMBIENTAL

A formulação tradicional da responsabilidade civil mostra-se deficiente para promover a proteção ao meio ambiente, considerando que foi desenvolvida num contexto em que não existia maior preocupação com a matéria. Nos vários países do mundo, durante a maior parte do século passado, período de surgimento e consolidação do direito ambiental, foi ela objeto de certa indiferença. Essa atitude não deixa de ser surpreendente, já que poluição e degradação dos recursos naturais inegavelmente constituem dano e, existindo dano, deve haver responsabilidade.<sup>23</sup>

Por outro lado, a responsabilidade civil, na sua formatação tradicional, não poderia agregar muito à proteção do meio ambiente, considerando que foi projetada para funcionar num cenário com uma ou poucas vítimas, regulando o relacionamento individual, salvaguardando as relações humanas, de caráter essencialmente patrimonial, e não as relações homem-natureza.<sup>24.25</sup>

Por essa razão, o direito brasileiro estabeleceu um regime jurídico especial e autônomo, diverso, em vários pontos, dos regimes comuns do direito civil e administrativo. A matéria está inserida num microssistema dentro do sistema geral da responsabilidade civil, com

---

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão AI 852.237 AgR/RS, 2ª. T. Relator: Min. Celso de Mello, j. 25.06.2013.

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão AI 852.237 AgR/RS, 2ª. T. Relator: Min. Celso de Mello, j. 25.06.2013.

<sup>23</sup> CRUZ, Branca Martins da. *Responsabilidade civil pelo dano ecológico - alguns problemas*, in Lusíada - *Revista de Ciência e Cultura*, série de direito, número especial (Actas do I Congresso Internacional de Direito do Ambiente da Universidade Lusíada-Porto), 1996, p. 191.

<sup>24</sup> PIGRETTI, Eduardo A.. La responsabilidad ambiental. *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, [s.i.], n. 2, p.1-8, 25 ago. 2015. Disponível em: <http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/09/Doctrina1909.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2019.

<sup>25</sup> RABIN, Robert L.. Environmental liability and the tort system. *Houston Law Review*, v. 24, 1987, p. 27 e ss.

seus próprios princípios e suas próprias regras, resultantes de norma constitucional (art. 225, § 3º, da CF) e infraconstitucional (art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981).

Desta forma, as normas gerais do direito civil e do direito administrativo, em matéria de responsabilidade civil pelos danos causados ao meio ambiente, têm aplicação subsidiária, devendo ser observadas naquilo que não conflitem com o regime especial de reparação aos danos ambientais.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) trouxe a possibilidade de responsabilização, na esfera civil, de condutas e atividades lesivas à qualidade ambiental, reconhecida essa como bem jurídico em si mesmo merecedor de proteção. Nos termos do seu art. 14, §1.º, "[...] 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 [...]".

De acordo com Motauri Ciochetti de Souza, trata-se de um exemplo típico de responsabilidade objetiva que dispensa a verificação de culpa para o reconhecimento do dever de reparar o dano pelo poluidor.<sup>26</sup> No mesmo sentido, são os ensinamentos de Lucas de Souza Lehfeld, Nathan Castelo Branco de Carvalho e Leonardo Iper Nassif Balbim.<sup>27</sup>

Destaca-se que essa Lei não foi a primeira a estabelecer a responsabilidade objetiva em matéria ambiental em nosso ordenamento jurídico, considerando que a Lei nº 6.453/77 já estabelecia a responsabilidade pela reparação de dano causado por acidente nuclear, independentemente de culpa.<sup>28</sup>

A previsão legal foi fortalecida pelo disposto no art. 225, § 3.º, da CF/88, segundo o qual "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". Na lição de Motauri Ciochetti de Souza, o mencionado artigo da Constituição Federal torna "Inafastável, destarte, a responsabilidade objetiva do causador do dano"<sup>29</sup>.

Conforme observa Álvaro Luiz Valery Mirra, o regime especial de responsabilidade civil se lastreia na admissão da reparabilidade do dano causado à qualidade ambiental, na consagração da responsabilidade objetiva do degradador do meio ambiente, na especificidade do nexos causal, na aplicação do princípio da reparação integral do dano e na ampliação dos efeitos da responsabilidade civil, que inclui a reparação do dano e a supressão do evento danoso e a imprescritibilidade do dano ambiental.<sup>30</sup>

Em suma, no ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade civil ambiental está baseada no simples risco da atividade lesiva ao meio ambiente, independentemente da culpa do

---

<sup>26</sup> SOUZA, Motauri Ciochetti de. *Interesses Difusos em Espécie*: Temas de Direito do Consumidor, Ambiental e da Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 40.

<sup>27</sup> LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Iper Nassif. *Código florestal comentado e anotado (artigo por artigo)*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, p. 21.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>29</sup> SOUZA, op. cit., p. 41.

<sup>30</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade Civil Ambiental e a Jurisprudência do STJ. *Revista de Direito Ambiental*, v. 89, p. 221-254, 2018. jan./mar. 2018.

agente causador do dano, tendo como efeitos a reparação do dano ao ambiente e a supressão da atividade ou omissão lesiva, havendo quem defenda que, em sede de direito ambiental, o Brasil adota a teoria do risco integral.<sup>31-32</sup>

#### **4 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM MATÉRIA AMBIENTAL POR OMISSÃO DO CUMPRIMENTO ADEQUADO DO DEVER DE FISCALIZAR NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Cumpra analisar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça com relação aos casos em que ocorre a omissão do Estado no cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar, considerando que a maioria da doutrina entende que a conduta omissiva não está abrangida pelo art. 37, §6º da Constituição Federal, reconhecendo que nos casos de omissão deve ser aplicada a teoria da responsabilidade subjetiva e que a doutrina e a própria jurisprudência do tribunal<sup>33</sup> defendem a adoção da teoria do risco integral em matéria ambiental, baseada no simples risco da atividade lesiva ao meio ambiente, independentemente da culpa do agente causador do dano, tendo como efeitos a reparação do dano ao ambiente e a supressão da atividade ou omissão lesiva.

##### **4.1 DA ADOÇÃO TEORIA DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA EM MATÉRIA DE DANO AMBIENTAL**

No julgamento do REsp nº 647.493/SC<sup>34</sup>, interposto em ação civil pública ajuizada contra a União Federal e companhias de extração de carvão, bem como seus sócios, objetivando a recuperação da região sul do Estado de Santa Catarina, atingida pela poluição

---

<sup>31</sup> Esse é o entendimento de Motauri Ciocchetti de Souza: "Entendemos tenha sido a teoria adotada pelo direito ambiental brasileiro, uma vez que a regularidade no exercício da atividade não é causa efetiva de exclusão da responsabilidade civil do causador do dano. Decorrendo a lesão do exercício de determinada atividade, a responsabilização de seu causador é certa, tornando-se despicenda prova de adequação aos padrões ambientais trazidos pela lei ou por regulamentos ou, mesmo, a existência de autorização concedida pelo poder público" (op. cit., p. 41-42).

<sup>32</sup> A defesa do poluidor estaria "limitada à negação da atividade e à inexistência do dano" (NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Responsabilidade civil, meio ambiente e ação coletiva ambiental: Dano ambiental - prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 280).

<sup>33</sup> O Superior Tribunal de Justiça consagrou o entendimento de que, em matéria de responsabilidade civil ambiental, tem aplicação a teoria do risco integral, de sorte que não podem ser invocadas, tampouco, as excludentes do caso fortuito e da força maior, para o fim de exonerar a responsabilidade civil do degradador do meio ambiente (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.374.284/MG, 2ª Seção. Relator: Min. Luís Felipe Salomão, j. 27.08.2014; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgRg no AgRg no AREsp 153.797/SP, 4ª T. Relator: Min. Marco Buzzi, j. 05.06.2014; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.373.788/SP, 3ª T. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino, j. 06.05.2014; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgRg no REsp 1.412.664/SP, 4ª T. Relator: Min. Raul Araújo, j. 11.02.2014; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.114.398/PR, 2ª Seção. Relator: Min. Sidnei Beneti, j. 08.02.2012; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgRg no AREsp 273.058/PR, 4ª T. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira, j. 09.04.2013).

<sup>34</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 647.493/SC, 2ª T. Relator: Min. João Otávio de Noronha, j. 22.05.2007.

causada pelas empresas mineradoras, e a elaboração de um cronograma de recuperação, com pedido indenizatório subsidiário, o STJ destacou que a previsão da responsabilidade civil do Estado com relação ao dever de fiscalizar decorre do seu papel de gestor dos bens ambientais, manifestado pela possibilidade de uso de diversos mecanismos, que vão desde a prevenção até a suspensão de atividades que possam provocar riscos ambientais.

Nessa oportunidade<sup>35</sup>, a Corte Especial ainda consignou que deve ser adotada a teoria da responsabilidade subjetiva, predominante no direito administrativo, mesmo em se tratando de reponsabilidade por dano ao meio ambiente, considerando que a ilicitude do comportamento omissivo deve ser aferida sob a perspectiva de que o Estado deveria ter agido por imposição legal. Entretanto, conforme se verá a seguir, a aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva em matéria de dano ambiental contraria a jurisprudência predominante do próprio tribunal sobre o assunto.

#### **4.2 DA NECESSÁRIA DIFERENCIAÇÃO ENTRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS AMBIENTAIS E A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL**

Em um caso envolvendo a celebração de um contrato internacional de importação de metanol, no qual ocorreram duas explosões no interior da embarcação durante o desembarque, provocando um incêndio de grandes proporções, que resultou em danos ambientais pelo derramamento de óleos e metanol nas águas da Baía de Paranaguá, no Estado do Paraná, o STJ<sup>36</sup> pontuou que, de acordo com a sua jurisprudência, a reponsabilidade civil pelo dano ambiental, independentemente da qualificação jurídica do degradador, pública ou privada, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, regida pelos princípios do poluidor pagador, da reparação integral, da prioridade da reparação *in natura* e do favor *debilis*. No entanto, ponderou que no caso tratado nos autos a questão era distinta, cuidando-se da responsabilidade administrativa ambiental do terceiro proprietário da carga, que, por não ser o efetivo causador do dano, deve responder subjetivamente pela degradação causada pelo transportador, com base na demonstração da existência de culpa.

Nessa perspectiva, a reponsabilidade administrativa ambiental não deve ser confundida com a responsabilidade civil ambiental do Estado decorrente da omissão do cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar, considerando que o poluidor, ainda que indireto (Estado), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente independentemente da existência de culpa (responsabilidade objetiva).<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> id.

<sup>36</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.401.500/PR, 2ª. T. Relator: Min. Herman Benjamin, j. 16.08.2016.

<sup>37</sup> Não se pode confundir a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais, que é objetiva, com a responsabilidade administrativa ambiental, que apresenta caráter subjetivo, exigindo dolo ou culpa para sua configuração. Precedentes: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.401.500/PR, 2ª. T. Relator: Min. Herman Benjamin, j. 16.08.2016; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgRg no AREsp 62.584/RJ, 1ª. T. Relator: Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ acórdão Ministra Regina Helena Costa, j. 18.06.2015;

#### 4.3 DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA, SOLIDÁRIA E ILIMITADA DO ESTADO POR OMISSÃO DO SEU CUMPRIMENTO ADEQUADO DO DEVER DE FISCALIZAR

Conforme já destacado no tópico anterior, com a análise do REsp nº 1.401.500/PR<sup>38</sup>, a jurisprudência majoritária do STJ adota o entendimento de que a responsabilidade do Estado por omissão do cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar, mesmo se considerado apenas poluidor indireto, é objetiva, solidária e ilimitada.

Nesse sentido, no REsp nº 604.725/PR<sup>39</sup>, interposto em uma ação civil pública com pedido de responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a União Federal, o Estado do Paraná (que interpôs o Recurso Especial em análise), o Município de Foz do Iguaçu e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, para fazer cessar possíveis danos ambientais decorrentes da construção de via pública que tangencia o Rio Paraná por uma extensão de 7.620m e do não cumprimento por parte do Município de Foz do Iguaçu de Termo de Compromisso firmado com o IBAMA, para proteção do meio ambiente na área de preservação permanente em que se projetou a construção da avenida, bem como restaurá-lo ao estado em que se encontrava antes da mencionada obra, a Corte Especial assentou que o Estado possui o dever de preservar e fiscalizar o meio ambiente, incluindo o dever de exigir Estudo de Impacto Ambiental, bem como a realização de audiências públicas sobre o tema e, se necessário, a paralisação da obra que causar dano ambiental.

Independentemente de culpa, o poluidor, mesmo o indireto (Estado), é responsável pela reparação e indenização do dano causado ao meio ambiente, sendo a responsabilidade objetiva e solidária, justificando a inclusão dos entes federal, estadual e municipal no polo passivo da demanda em litisconsórcio facultativo. Constata-se a existência de diversas decisões no mesmo sentido.<sup>40.41.42.43.44.45</sup>

---

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.251.697/PR, 2ª. T. Relator: Ministro: Mauro Campbell Marques, j. 12.04.2012; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.640.243/SC, 2ª. T. Relator: Min. Herman Benjamin, j. 07.03.2017.

<sup>38</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.401.500/PR, 2ª. T. Relator: Min. Herman Benjamin, j. 16.08.2016

<sup>39</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 604.725/PR, 2ª. T. Relator: Min. Castro Meira, j. 21.06.2005.

<sup>40</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgRg no Ag 822.764/MG, 1ª. T. Relator: Min. José Delgado, j. 05.06.2007.

<sup>41</sup> “O poluidor (responsável direto ou indireto), por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 - "sem obstar a aplicação das penalidades administrativas" é obrigado, "independentemente da existência de culpa", a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, "afetados por sua atividade".” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 467.212/RJ, 1ª. T. Relator: Min. Luiz Fux, j. 28.10.2003).

<sup>42</sup> “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 (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.071.741/SP, 2ª. T. Relator: Min. Herman Benjamin, j. 24.03.2009).

<sup>43</sup> O STJ já decidiu que 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

O Ministro Herman Benjamin consignou, no julgamento do Recurso Especial nº 1071741/SP<sup>46</sup>, que, no direito brasileiro e segundo a jurisprudência do STJ, a responsabilidade civil pelo dano ambiental, não importa a qualificação jurídica do degradador, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo norteadas pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação integral, da prioridade da reparação in natura e do favor *debilis*, que facilita o acesso à justiça, possibilitando, por exemplo, a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. Nesse mesmo acórdão, o mesmo Ministro enfatizou que a responsabilidade civil ambiental adota regime totalmente especial, que não comporta a análise da culpa para fins de temperamento dos deveres do Estado.

É certo que a responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva ou por culpa, conforme entendimento majoritário da doutrina e da jurisprudência, mas a regra geral enfrenta exceções. No entanto, em matéria ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada.<sup>47</sup> Desta forma, mesmo que o Estado se enquadre como poluidor indireto por sua inércia em evitar o dano ambiental, após a reparação deverá regressar contra o poluidor direto. Ressalte-se, por oportuno, que a responsabilidade civil do Poder Público é de execução subsidiária, na hipótese de omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar que foi determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto.

A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, não sendo admitidas excludentes de responsabilidade, tais como o caso fortuito, a força maior, fato de terceiro ou culpa exclusiva da vítima.<sup>48</sup> E mais, se houver mais de um agente causador do dano, não haverá litisconsórcio necessário, "tendo em vista que a responsabilidade por danos ambientais é solidária entre o poluidor direto e o indireto, o que permite que a ação seja ajuizada contra qualquer um deles, sendo facultativo o litisconsórcio. Tal conclusão decorre da análise do inciso IV do art. 3º da Lei nº 6.938/1981, que considera "poluidor, a pessoa física

---

beneficia quando outros fazem (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 650.728/SC, 2ª. T. Relator: Min. Herman Benjamin, j. 23.10.200).

<sup>44</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1113789/SP, 2ª. T. Relator: Min. Castro Meira, j. 16.06.2009.

<sup>45</sup> Aqui o STJ admitiu a responsabilidade do Estado por omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar, destacando ser ela subsidiária: "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)." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgRg no REsp 1.001.780/PR, 1ª. T. Relator: Min. Teori Albino Zavascki, j. 27.09.2011).

<sup>46</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.071.741/SP, 2ª. T. Relator: Ministro Herman Benjamin, j. 24.03.2009.

<sup>47</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.454.281/MG, 2ª. T. Relator: Min. Herman Benjamin, j. 16.08.2016.

<sup>48</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.354.536-SE, 2ª Seção. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, j. 26.03.2014.

ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental".<sup>49</sup>

#### **4.4 POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (OU NÃO FAZER) COM A OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR**

A questão foi recentemente sedimentada na Súmula nº 629 do STJ. Um dos precedentes que ensejaram a edição da Súmula em análise foi o AgRg nº 1.365.693<sup>50-51</sup>, interposto pelo Ministério Público Federal, que sustentou a possibilidade de cumulação da indenização com a obrigação de reparar os danos causados ao meio ambiente.

A exegese que se fazia acerca do art. 3º da Lei nº 7.347/85 era de que a conjunção "ou" exprimia alternatividade dos objetivos perseguidos pela ação civil pública, sendo vedada a cumulação da condenação, apoiando-se em precedentes na mesma linha do STJ, a exemplo do REsp nº 205.153<sup>52</sup>, interposto pelo Ministério Público do Estado de Goiás em ação civil pública promovida em desfavor do Município de Santa Helena de Goiás, que possuía um matadouro que provocava danos à natureza, com o escoamento de todos os seus detritos no córrego local.

Esse entendimento era reforçado pela redação da Lei nº 6.938/1981 – que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente –, que foi elaborada com o intuito de assegurar, em primeiro plano, a reparação do meio ambiente degradado, para, somente quando não possível e de forma subsidiária, impor ao infrator indenização em pecúnia.

No entanto, hodiernamente, o STJ possui posicionamento firmado pela possibilidade da cumulação das referidas condenações, uma vez que a interpretação a ser conferida ao art. 3º da Lei nº 7.347/1985 é o de que a conjunção "ou" deve ser considerada no sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins), como defendido no aresto recorrido.

Destarte, a cumulação das condenações é permitida pelo ordenamento jurídico em vigor, mormente pela interpretação sistemática do art. 21 da Lei nº 7.347/1985 com o art. 83 da Lei nº 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor, bem como o art. 25, IV, 'a', da Lei nº

---

<sup>49</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgInt no AREsp 839.492/SP, 2ª. T. Relator: Min. Herman Benjamin, j. 15.12.2016.

<sup>50</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgRg no Ag 1.365.693/MG, 1ª. T. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 22.09.2016.

<sup>51</sup> Os outros precedentes da Súmula foram: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgRg no REsp 1.154.986/MG, 2ª. T. Relatora: Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3ª Região), j. 04.02.2016;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgRg no REsp 1.486.195/SC, 1ª. T. Relator: Min. Humberto Martins, j. 03.03.2016; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgInt no REsp 1.196.027/RS, 1ª. T. Relator: Min. Gurgel de Faria, j. 21.02.2017, dentre outros.

<sup>52</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 205.153/GO, 1ª T. Relator: Min. Francisco Falcão, j. 20.06.2000.

8.625/1993, arts. 2º e 4º da Lei nº 6.938/1981, e arts. 129 e 225, § 3º, da CF/1988, a fim de possibilitar a concreta e cabal reparação do dano ambiental pretérito, já consumado.<sup>53</sup>

#### **4.5 REPARAÇÃO DO DANO MORAL COLETIVO NO DIREITO AMBIENTAL E INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA NAS AÇÕES DE REPARAÇÃO DOS DANOS AMBIENTAIS**

É imperioso destacar que a Corte Cidadã já reconheceu a reparação de dano moral coletivo<sup>54</sup> no direito ambiental. No REsp nº 1.328.753/MG<sup>55</sup>, interposto em uma ação civil pública movida contra um particular em razão da supressão de vegetação nativa e edificação irregular em área de preservação permanente, o STJ consignou que o dano ambiental causado ofendeu a coletividade, não havendo que se cogitar indenização por dano moral com relação à pessoa individualmente considerada, abrindo caminho para novos estudos sobre a possibilidade de responsabilização coletiva do Estado por omissão do cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar em matéria ambiental. Pontua-se que o valor a ser arbitrado como dano moral não deverá incluir um caráter punitivo<sup>56</sup>.

Ademais, o STJ passou a admitir a inversão do ônus da prova nas ações de reparação dos danos ambientais, com base no interesse público da reparação e no princípio da precaução<sup>57</sup>, consoante sedimentado na Súmula nº 618, que teve como um dos seus

---

<sup>53</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.145.083/MG, 2ª. T. Relator: Min. Herman Benjamin, j. 27.09.2011; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.178.294/MG, 2ª T. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, j. 10.08.2010; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgRg nos EDcl no Ag 1.156.486/PR, 1ª T. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima, j. 12.04.2011; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.120.117/AC, 2ª T. Relatora: Ministra Eliana Calmon, j. 26.08.2010; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.090.968/SP, 1ª T. Relator: Ministro Luiz Fux, j. 15.06.2010; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 605.323/MG, 1ª. T. Relator: Min. José Delgado, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, j. 18.06.2005; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 625.249/PR, 1ª. T. Relator: Min. Luiz Fux, j. 15.08.2006, entre outros.

<sup>54</sup> “Os danos morais coletivos que têm por vítima a sociedade devem receber uma solução e uma destinação em favor da coletividade. As ações ensejadas por esse tipo de dano têm aumentado e, nos últimos anos, o número de condenações é considerável. O meio de reparação mais comum é o pagamento de uma parcela pecuniária a um determinado fundo ou à própria vítima. Nas ações em que a condenação seja em favor de interesses coletivos e difusos, a norma aplicável será a do art. 13 da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), de forma que, havendo condenação em dinheiro, a indenização será revertida para um fundo administrado por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, com a participação do Ministério Público e de representantes da comunidade.” (MELO, Auricelia do Nascimento. *A aplicação da função punitiva ao dano moral coletivo na sociedade de consumo brasileira*. 2017. 182 f. Tese (Doutorado) - Curso de Centro de Ciências Jurídicas - Ccj, Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2017, p. 74. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/F86027120170905142058870725/Tese.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019).

<sup>55</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.328.753/MG, 2ª T. Relator: Min. Herman Benjamin, j. 28.05.2013.

<sup>56</sup> 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 (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.354.536/SE, 2ª Seção. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, j. 26.03.2014).

<sup>57</sup> A Corte Especial já assentou que o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.060.753/SP, 2ª T. Relatora: Min. Eliana Calmon, j. 01.12.2009).

precedentes o AgRg no AREsp 183.202/SP<sup>58-59</sup>, interposto contra decisão que conheceu um agravo para dar provimento a Recurso Especial e determinar o retorno dos autos à origem, para que fosse promovida a inversão do ônus da prova, com a realização de novo julgamento. Dessa forma, caberá ao autor provar somente a existência de um nexo de causalidade entre a atividade exercida e a degradação ambiental. Com a comprovação do nexo de causalidade, o ônus será transferido para o réu, que terá que provar que a sua conduta não provocou riscos ou danos ao meio ambiente.<sup>60</sup>

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estágio atual da sociedade moderna trouxe diversas implicações à ordem jurídica, reclamando a revisão da estrutura tradicional da responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental, sendo que, ao redor do mundo, na maior parte do século passado, período de surgimento e consolidação do Direito Ambiental, foi ele objeto de indiferença.

Verifica-se que a formulação tradicional da responsabilidade civil se mostra deficiente para promover a proteção ao meio ambiente, considerando que foi desenvolvida num contexto em que não existia maior preocupação com a matéria. Diante da insuficiência de instrumentos e mecanismos capazes de solucionar as dificuldades inerentes à proteção ao meio ambiente, o legislador criou um microsistema especial de proteção (Lei nº 6.938/81, art. 3º, IV, c.c. o art. 14, § 1º).

Segundo a doutrina, o dispositivo acima mencionado constitui exemplo típico de responsabilidade objetiva, que surge da existência concomitante de três requisitos: ação (positiva ou negativa), resultado lesivo e nexo etiológico ligando-os entre si, não raro, a culpa não é o elemento da responsabilidade civil em sede de direito ambiental, sendo de todo desnecessária a sua verificação para que o poluidor seja obrigado a reparar o dano causado.

Nesse sentido, caminha a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior encarregado de manter a autoridade e a unidade do direito federal, sendo atribuição dessa Corte de Justiça a interpretação do direito federal do meio ambiente no país.

No entendimento da mencionada Corte Superior, o regime (geral ou comum) de responsabilidade civil objetiva do Estado, não veda a existência de regimes especiais, em que a objetividade cobre também os comportamentos omissivos e, em matéria ambiental, a responsabilização objetiva por omissão do ente público decorre de expressa determinação legal,

---

<sup>58</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 183.202/SP, 3ª Turma. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 10.11.2015.

<sup>59</sup> Outros precedentes originários: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgRg no AREsp 206.748/SP, 3ª Turma. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 21.02.2013; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgRg no AREsp 533.786/RJ, 4ª Turma. Relator: Min. Antônio Carlos Ferreira, j. 22.09.2015; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AgInt no AREsp 779.250/SP, 2ª Turma. Relator: Min. Herman Benjamin, j. 06.12.2016, dentre outros.

<sup>60</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão AREsp 1.311.669/SC, 3ª T. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 03.12.2018.

em microsistema especial de proteção ao meio ambiente (Lei nº 6.938/81, art. 3º, IV, c.c. o art. 14, § 1º).

Ademais, a previsão da responsabilidade civil do Estado com relação ao seu dever de fiscalizar decorre do seu papel de gestor dos bens ambientais, manifestado pelo uso de diversos mecanismos, que vão desde a prevenção até a suspensão de atividades que possam provocar riscos ambientais. Ainda, o Estado deve se utilizar dos mecanismos coibitivos em lei e regulamentos previstos nas hipóteses de descumprimento de preceitos legais reguladores do meio-ambiente, de modo a estancar a ação poluidora e eventual dano ao meio ambiente.

Em suma, seja a contribuição do Estado ao dano ambiental direta ou indireta (no caso de omissão do seu dever adequado de fiscalizar), sua responsabilização sempre observará, na linha de fator de atribuição, o critério objetivo. Ainda, a responsabilidade do Estado em caso de omissão do dever-poder de controle e fiscalização em matéria ambiental, de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é objetiva, solidária e ilimitada.

## REFERÊNCIAS

CÂMARA, Jacinto de Arruda. A relevância da culpa na responsabilidade extracontratual do Estado. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello; PIRES, Luis Manuel Fonseca; BENACCHIO, Marcelo (Coord.). *Responsabilidade Civil do Estado*. Desafios contemporâneos. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

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

CRETELLA JÚNIOR, José. *O Estado e a obrigação de indenizar*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CRUZ, Branca Martins da. *Responsabilidade civil pelo dano ecológico - alguns problemas, in Lusíada - Revista de Ciência e Cultura*, série de direito, número especial (Actas do I Congresso Internacional de Direito do Ambiente da Universidade Lusíada-Porto), 1996.

LAUBADÈRE, André. *Manuel de Droit Administratif*. Paris: L.G.D.J., 1976.

LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Isper Nassif. *Código florestal comentado e anotado (artigo por artigo)*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO, Auricelia do Nascimento. *A aplicação da função punitiva ao dano moral coletivo na sociedade de consumo brasileira*. 2017. 182 f. Tese (Doutorado) - Curso de Centro de Ciências Jurídicas - Ccj, Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2017. Disponível em: <<https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/F86027120170905142058870725/Tese.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade Civil Ambiental e a Jurisprudência do STJ. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 89, p.221-254, 2018. jan./mar. 2018.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Responsabilidade civil, meio ambiente e ação coletiva ambiental: Dano ambiental - prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

OLIVEIRA, Josivaldo Felix de. *A responsabilidade do Estado por ato lícito*. São Paulo: Habeas, 1999.

PIGRETTI, Eduardo A. La responsabilidad ambiental. *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, [s.i.], n. 2, p.1-8, 25 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/09/Doctrina1909.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

RABIN, Robert L. Environmental liability and the tort system. *Houston Law Review*, [s.l.], v. 24, 1987.

REZENDE. Elcio Nacur; MESQUITA, Cláudia Helena Alves. A responsabilidade civil ambiental na Índia: a teoria do risco criado versus a teoria do risco integral. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto, a. XIX, n. 23, p. 159-178, jan./dez. 2015. Disponível em: <http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/440/504>. Acesso em: 18 jul. 2019.

RIVERO, Jean. *Droit Administratif*. Paris: Dalloz, 1997.

RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade Civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2007.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. *Interesses Difusos em Espécie: Temas de Direito do Consumidor, Ambiental e da Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2000.

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

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, t. I.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. t. II.

**Recebido:** 11.02.2020

**Aprovado:** 27.07.2020

**Como citar:** NUNES, Danilo Henrique; LEHFELD, Lucas Souza; MONTES NETTO, Carlos Eduardo. A responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental por omissão do cumprimento adequado do dever de fiscalizar na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. **Revista IBERC**, Belo Horizonte, v. 3, n. 3, p. 29-45, set./dez. 2020.

