



**A RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO ECOLÓGICO,
EM ÁREAS ÚMIDAS - ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE -
DE ACORDO COM O ENTENDIMENTO CONSOLIDADO DO
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

CIVIL LIABILITY FOR ECOLOGICAL DAMAGE,
IN WET AREAS - PERMANENT PRESERVATION AREAS -
ACCORDING TO THE CONSOLIDATED UNDERSTANDING OF THE
SUPERIOR JUSTICE TRIBUNAL

Alexandre Cesar Toninelo¹

Marcia Andrea Bühring²

Palavras-chave: Dano ambiental; áreas úmidas; áreas de preservação permanente; Convenção de Ramsar; Responsabilidade civil por dano ecológico.

¹ Doutorando em Ciências Contábeis e Administração pela Fucape Business School. Linha de Pesquisa: Estratégia e Governança Pública e Privada; e Finanças Pública e Privada. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul - UCS (2019). Linha de Pesquisa: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico. Integrante do Grupo de Pesquisa: Responsabilidade civil ambiental e consequências das mudanças climáticas – PPGD-UCS (2017/2019). Especialista em Direito Público pela Universidade do Planalto Catarinense - UNIPLAC (2011). Aluno no Curso de Preparação para a Magistratura (Módulo I), promovido pela Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina - ESMESC, em convênio com a Universidade do Planalto Catarinense – UNIPLAC (2009). Graduado em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense – UNIPLAC (2002). Coordenador da Escola Superior da Advocacia - OAB/SC – ESA, Subseção da OAB de Lages (2016/2018). Membro da Comissão de Direito Ambiental da Ordem dos Advogados do Brasil do Estado de Santa Catarina (Triênio 2019-2021). Professor no Curso de Direito da Universidade do Contestado (UNC) – Campus de Curitiba/SC. Membro do corpo editorial científico da Revista Academia de Direito, da Universidade do Contestado. Integrante do Grupo de Pesquisa: Análise Econômica do Direito e Desenvolvimento Social (CNPq – UNC). Advogado. E-mail: alexandre.toninelo@professor.unc.br.

² Pós-Doutora pela FDUL - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa - Portugal. (2018-2020). Com Distinção e Louvor. - Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) (2013). Com Louvor. - Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) (2002). - Especialista em Direito Público pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ) (1999) e Graduada em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ) (1996). - Advogada e Parecerista. - Professora de Direito Constitucional e Ambiental na Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). - Grupo de Estudos: Atualidades em Direito Constitucional/Ambiental. - Professora nas especializações da ESMAFE. E-mail: marcia.buhring@pucrs.br.



Keywords: Environmental damage; wet areas; permanent preservation areas; Ramsar Convention; Civil liability for ecological damage.

Trata-se o presente trabalho do clássico tema da responsabilidade civil por danos ambientais do Estado, sob o olhar especial do Superior Tribunal de Justiça.

A teoria da responsabilidade do Estado teve seus passos marcados com a transformação social. Em tempos mais remotos, o Estado não possuía qualquer responsabilidade sobre os atos de seus agentes.

Na gênese do direito público, portanto, estava em vigor a tese da completa e irrestrita irresponsabilidade do Estado (LIMA, 2007, p. 538).

Teorias publicistas da responsabilidade estatal passaram a surgir após o célebre caso Blanco (*Arrêt Blanco*), ocorrido na França no ano de 1873 (DI PIETRO, 2001, p. 514). Chegou-se à conclusão, então, que a responsabilidade do Estado não poderia reger-se pelos princípios do Código Civil. A Administração passou a sujeitar-se a regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados (WEDY, 2018, p. 241).

Com o passar dos tempos, após célebres embates em doutrina e, principalmente, em sede de jurisprudência, passou-se a adotar as teorias de responsabilização do Estado, como a teoria da culpa administrativa, a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral.

Neste caso será a responsabilidade civil ambiental, de forma subjetiva ou objetiva, como forma de proteção do meio ambiente? Haverá responsabilidade objetiva mesmo em condutas omissivas do Estado? Estas questões se somarão conformando um todo de análise particular sobre este tema de importância contemporânea, que é a presença do Estado e os danos provocados por este ao meio ambiente.

O método utilizado na pesquisa é o dedutivo, sua natureza é aplicada e a forma de abordagem qualitativa. No que se refere aos procedimentos técnicos é bibliográfica e documental e para atingir o objetivo proposto deste trabalho, está estruturado em dois eixos: dano ambiental e responsabilidade; e responsabilidade civil por dano ambiental do Estado.



Para tratar da responsabilidade por dano ambiental, há que tecer inicialmente algumas considerações acerca do conceito de dano ao meio ambiente. A palavra “*dano*” provém da expressão latina *dammum iniuria datum*, dos Romanos, que significa causar prejuízo à coisa alheia, animada ou inanimada, e, teve fundamento na *Lei Aquília* (FREITAS, 2002, p. 168).

O conceito de dano durante longo período histórico ficou ligado à noção de lesão a um bem determinado. O dano ambiental detém um conceito aberto, dependendo da avaliação do caso concreto pelo intérprete para a sua configuração, em face da dimensão multifacetária que engendra o seu diagnóstico (CARVALHO, 2013, p. 102).

O dano que atinge o meio ambiente como bem de interesse difuso, tratando-a como sinônimo da expressão de “dano ecológico”, tem conteúdo ambivalente e, conforme o ordenamento jurídico em que se insere, a norma é utilizada para designar tanto as alterações nocivas sobre os recursos naturais como efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses (STEIGLEDER, 2017, p. 99).

Dano ambiental, significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiente, por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado (LEITE; AYALA, 2020, p. 73).

No Brasil, o conceito de dano ambiental pode ser construído através dos parâmetros estabelecidos pelo legislador, a partir das definições de degradação da qualidade ambiental e da poluição, previstas nos incisos II e III do art. 3º da Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente).

Por sua vez, o art. 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938/1981, considera como poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Ademais, de acordo com o art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981, determina que o poluidor seja obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade (SILVEIRA, 2014, p. 218).



A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) prevê que os reflexos cíveis sobre reparabilidade do dano ambiental são, de fato, mecanismos interligados com a responsabilidade civil, de modo que o poluidor deverá restaurar, reintegrar, reparar e compensar a lesão ambiental.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 37, §6º, também determina que 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.

É importante observar, que o poluidor é responsável civil, penal e administrativamente por suas 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, nos termos do §3º do art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Cabe ressaltar, neste caso, a responsabilidade civil objetiva, não se exige a compreensão da culpa do agente, apenas a comprovação do dano e do nexo de causalidade entre o fato danoso e a conduta do agente.

Por oportuno, na responsabilidade civil decorrente de omissão fiscalizatória, inexistente nexo de causalidade direto entre o dano ambiental e a atividade estatal, uma vez que o dano resultou de uma atividade clandestina do particular ou de uma atividade formalmente lícita do particular empreendida em virtude de uma autorização administrativa ou de licenciamento ambiental irregular ou deficiente (STEIGLEDER, 2017, p. 195).

A responsabilidade civil deve ser reconhecida como de natureza objetiva, independentemente da verificação de culpa do agente estatal, tanto por sua omissão (não agir), quanto por sua ação, não obstante a existência de alguma divergência doutrinária na matéria (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019, p. 541).

O Superior Tribunal de Justiça, em decisão emblemática sobre o tema, sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin, no julgamento do Recurso Especial nº1.787.748 – RS, reconheceu a responsabilidade civil ambiental, de forma solidária e objetiva do ente público estatal, pelos danos causados ao meio ambiente



em decorrência da execução de obra pública, mesmo quando delega a realização do serviço à empresa particular, nos termos do art. 37, §6º da Constituição Federal, combinado com o §5º do art. 14 da Lei nº 6.983/1981.

Na decisão, o Ministro Herman Benjamin, apontou que o conjunto probatório evidencia que o aterramento do banhado localizado em área de preservação permanente contígua à faixa de domínio da estrada resultou da execução da obra pública realizada sem licença ambiental fornecida pelo órgão competente. Tudo foi registrado no Relatório Informativo nº 5213/2007 e termo de interdição/embargo/suspensão nº 2357 do Batalhão de Polícia Ambiental da Brigada Militar.

Além disso, na decisão apontou-se a necessidade da conservação, proteção e preservação das áreas úmidas (*wetlands*), pois tais terrenos constituem ecossistema especialmente protegido por normas tanto internacionais como nacionais. Segundo a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional de 1971 (*Convenção de Ramsar*, promulgada pelo Decreto nº 1.905/1996), reconhecendo as funções ecológicas fundamentais das zonas úmidas enquanto reguladoras dos regimes de água e enquanto habitas de um flora e fauna características, especialmente de aves aquáticas.

Em suma, o atual entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça, a teor do princípio *in dubio pro natura*, é de que a responsabilidade civil pelo dano ecológico, com base na teoria do risco integral, é objetiva, solidária e ilimitada, inclusive quando há omissão do ente público do dever de controle e fiscalização.

REFERÊNCIAS:

CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.



LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7 ed. rev. e reelab. por Paulo Alberto Pasquallini. São Paulo: Malheiros, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. 6 ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2014.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 3. Ed. ver. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.