

**X SEMINÁRIO NACIONAL DE DIREITO AGRÁRIO e I  
ENCONTRO NACIONAL DE PROFESSORES DE DIREITO  
AGRÁRIO**

**DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR CRIME  
AMBIENTAL**

**O AUTOR:** MARCUS VINICIUS SOARES DE SOUZA MAIA, Advogado da Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – ELETRONORTE, membro da Associação Brasileira de Direito Agrário – ABDA, da Associação Brasileira de Advogados Ambientalistas – ABAA e sócio da União Mundial dos Agraristas Universitários – UMAU.

---

## APRESENTAÇÃO

*"A Natureza é a arte de Deus."*

*Browne*

Teorizar o Direito é prática anciânica.

Codificá-lo, também.

Pô-lo em uso, não.

Responsabilizar-se por seus efeitos perante a sociedade, muito menos.

Essa é a realidade palpável, que não sofre modificações desde a edição do Código de Hamurabi.

E não sofre modificações devido à teoria eternizada da Inimputabilidade do Príncipe, seja homem seja Estado em sua Tripartição de poderes, confundindo-se e por vezes sendo um a personificação do outro.

Teoria essa que, no campo do Direito Ambiental com todos seus consectários, e a partir da visão antropocêntrica, tendo na figura do Estado seu grande criador e mantenedor, reduziu a natureza à mera servidora e abastecedora do homem, em reflexos nefastos que vêm extinguindo, dia a dia, seus preciosos e

---

inalienáveis recursos, necessários à manutenção da vida sobre a terra.

E que gerou, na teoria do moderno Direito Ambiental, o instituto jurídico do Dano Ambiental, que por sua vez deu origem à Responsabilidade por sua reparação, cujo ramo civil e em sendo oriundo do Estado vamos, neste trabalho, abordar.

## INTRODUÇÃO

*"O caminhar para a ruína  
é labor silencioso."*

*Herbert*

Dano ambiental é a lesão a algo que pertence a todos.

Lesão que pode ser fruto de ação ou de omissão, praticadas por pessoa física ou jurídica, essa em suas mais diversas conceituações legais, tendo como alvo específico neste trabalho, a figura do Estado e aquela como ente particular ou agente investido do "*múnus*" público.

E que deverá ser, na medida do possível, reparado, bem como responsabilizados, no que couber, seus causadores, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

Surge daí, conseqüentemente, a questão da Responsabilidade pelo dano ambiental, que terá três vertentes básicas, Civil, Penal e Administrativa.

A Responsabilidade Civil, onde deteremos nosso estudo, no caso de dano ambiental, será sempre objetiva, nela incidindo a teoria do risco integral, onde a necessidade de reparação independerá de dolo ou de culpa, mas simplesmente pela existência da atividade geradora do prejuízo.

---

Advém daí, pois, a necessidade de falar-se sobre a Responsabilidade Civil do Estado por dano ambiental, verdadeiro campeão em sua realização.

E, quanto ao modo de sua responsabilização, encontraremos seu disciplinamento no Artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988 que afirma 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". (1999:61)*

---

## DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM MATÉRIA AMBIENTAL

*"Estados são grandes  
máquinas movendo-se  
lentamente."*

*Bacon*

Em priscas eras, afirmou Platão, ser o Estado

*"O ser perfeito, que se basta a si mesmo, que tudo  
absorve e domina."*

Inclita nessa assertiva, adotada em sua totalidade quando da formação dos primeiros estados nacionais e que se projetou no tempo, restou a noção da irresponsabilidade do Estado frente aos seus jurisdicionados, no que tange aos seus atos e à sua dimensão.

Contrariamente a isso, a teoria da Responsabilidade Civil do Estado, surgida nos ventos da Revolução Francesa, acolhe o seu dever/ser de não lesar a outrem, determinando ainda e imperiosamente a indenizabilidade de qualquer dano causado por agente seu a terceiro.

Logo, tal Instituto Jurídico, de ordem objetiva, sugere uma reparação civil proporcional ao dano perpetrado, bem como a posterior responsabilização do agente causador, isso como uma forma de reposição ou de indenização.

---

O dano ambiental não reside unicamente na lesão ao equilíbrio ecológico, pois que, de sua ocorrência, resultarão também danos a outros valores fundamentais da coletividade a ele vinculados, dentre eles a qualidade de vida e a saúde, haja vista que esses valores acham-se interligados, ocasionando um atingimento direto da saúde e da qualidade de vida da comunidade quando ocorre uma agressão ao meio ambiente.

Essa afirmação, é totalmente ratificada por **LUÍS FELIPE COLAÇO ANTUNES**, para quem

*"a necessidade de uma noção unitária de ambiente resulta não só da multiplicidade de aspectos que caracterizam as atividades danosas para o equilíbrio ambiental, por conseguinte de uma planificação global, mas também da necessidade de relacionar o problema da tutela do ambiente com os direitos fundamentais da pessoa, nomeadamente o da saúde" (A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo - para uma Legitimação Procedimental, Coimbra, Almedina, 1989, p. 47),*

A responsabilidade civil em matéria ambiental é assunto de extrema importância, haja vista que faz surgirem os instrumentos jurídicos necessários à proteção da natureza e da qualidade de vida.

Em realidade, pouco ou nada valeriam os vários conhecimentos técnicos acerca do meio ambiente se o Ordenamento Jurídico não o protegesse. Ainda assim, há hodiernamente muito poucas ações em tramitação na Justiça versando sobre o tema se comparadas ao número de degradações ambientais.

---

Lembrando ainda que grande parte dessas degradações partem ou são toleradas pelo Estado, via de seus agentes e/ou concessionários, como é o caso das “derramas” de óleo em nossas praias.

Daí então o preceito constitucional que trouxe ao tema o rigor necessário não só a sua apuração, mas também a responsabilização de seus causadores, no caso o parágrafo sexto do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, já citado e que levou 488 anos de história brasileira para ser gerado.

---



## EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO TEMA

*"A lei é como a bandeirola de um velho campanário, que varia e se move segundo o vento sopra."*

*Tolstói*

Que é assaz tormentoso.

E da sua evolução, resta demonstrado, cabalmente, as diversas formas de relacionamento do ente público para com seus jurisdicionados ao longo da evolução histórica do Direito Constitucional, em sua vertente ambiental no Brasil.

Nas lições de Silva,

*"O dever de indenizar prejuízos causados a terceiros por agente público foi por longo tempo recusado à Administração Pública. Predominava, então, a doutrina da irresponsabilidade da Administração, sendo que os particulares teriam que suportar os prejuízos que os servidores públicos lhes davam, quando no exercício regular de suas funções.*

*Tal posição, no entanto, não se compadecia com o Estado de Direito, por isso, direito brasileiro inscreveu cedo a obrigação de a Fazenda Pública compor os danos que os seus servidores, nesta qualidade, causem a terceiros, pouco importando decorra prejuízo de atividade regular ou irregular do agente.*

*Agora a Constituição vai além, porque equipara, para tal fim, à pessoa jurídica de direito público aquelas de direito privado que prestem serviços públicos (como são as concessionárias, as permissionárias e as*

---

*autorizatárias de serviços públicos), de tal sorte que os agentes (presidentes, superintendentes, diretores, empregados em geral) dessas empresas ficam na mesma posição dos agentes públicos no que tange à responsabilidade pelos danos causados a terceiros. Não se cogitará da existência ou não de culpa ou dolo do agente para caracterizar o direito de prejudicado à composição do prejuízo, pois obrigação de ressarcir-los por parte da Administração ou entidade equiparada fundamenta-se na doutrina do risco administrativo.” (1990:567).*

Vê-se, conseqüentemente, que predomina, hodiernamente no direito brasileiro, a teoria do risco administrativo, por intermédio da qual a Administração Pública apurado o dano causado ao terceiro, o indenizará totalmente, voltando-se, em seguida, e em havendo dolo ou culpa do Agente, regressivamente contra ele, no sentido de ver-se ressarcida do montante dispendido.

Mas nem sempre foi assim.

Rezava a Constituição Imperial de 25 de março de 1824, em seu artigo 179, parágrafo nono, números 29 e 30, que

*“29) Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício das suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos.*

*30) Todo o cidadão poderá apresentar, por escrito, ao Poder Legislativo e ao Executivo, reclamações, queixas ou petições, e até expor qualquer infração da Constituição, requerendo perante a competente autoridade a efetiva responsabilidade aos infratores.” (1954:49).*

---

Nesse tempo, toda a autoridade emanava do Imperador, que, pela teoria do Absolutismo real, personificava o Estado.

Logo, e conforme estabelecia o artigo 99 daquela Carta outorgada à recém, e à custa de altíssimas somas em dinheiro, formada Nação,

*"A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: êle não está sujeito a responsabilidade alguma."*  
(1954:29).

Não havia, portanto, a figura da Responsabilidade Civil do Estado.

Na Constituição de 24 de fevereiro de 1891, o assunto foi disciplinado no artigo 82 e seu parágrafo único, que determinava que

*"Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.*

*O funcionário público obrigar-se-á, por compromisso formal no ato da posse, ao desempenho dos seus deveres legais."*  
(1954:209).

Abuso ou omissão entenda-se dolo ou culpa.

Novamente, ficou ao desamparo jurídico o bem ou aqueles lesados, pois qualquer indenização necessariamente teria que advir de ato praticado pelo ente público com dolo ou culpa.

---

Na Constituição de 16 de julho de 1934, o artigo 171, que novamente trouxe à baila o assunto, estabeleceu que,

*"Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos." (1954: 322).*

Perpetuava-se assim a teoria do risco por dolo ou culpa da Administração, de difícil apuração e que geralmente desaguava na sua irresponsabilidade frente aos atos que praticava.

A Constituição de 10 de novembro de 1937, vergonha do Constitucionalismo tanto nacional quanto mundial, posto que liberticida em seus princípios formais e materiais, limitou-se a repetir, integralmente, os preceitos da anterior quanto ao tema.

A Constituição de 18 de setembro de 1946, estabeleceu, em seu artigo 194, que

*"As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.*

*Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa dêstes." (1954:697).*

Culpa novamente, de difícil apuração, onerosa ao terceiro e que se alarga no tempo deixando-lhe ao relento da justiça.

---

As Constituições subsequentes não deram disciplinamento diferente ao tema, mantendo-o no confortável distanciamento Administração Pública x bem lesado.

Finalmente, na Constituição de 05 de outubro de 1988, o artigo 37, em seu parágrafo sexto, trouxe a imprescindível Teoria do Risco Administrativo, da Responsabilidade Objetiva do Estado na indenização, aos terceiros lesados, dos seus atos que lhe venham a trazer prejuízos.

Inserem-se as Pessoas Jurídicas, portanto, nesse ordenamento constitucional, com sua atualização representada pelo artigo 28 da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, que, ao tratar da Personalidade Jurídica das Sociedades, frente à sua atuação junto ao mercado e ao consumidor, determinou que

*"O juiz poderá desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento do consumidor, houver abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração.*

*As sociedades integrantes dos grupos societários e as sociedades controladas são subsidiariamente responsáveis pelas obrigações decorrentes deste Código." (1999:1102).*

Eis, portanto, o moderno posicionamento da sistemática do Direito brasileiro, no que concerne à apreciação da Responsabilidade Civil do Estado.

---

Em causando prejuízos a terceiros, terá que indenizá-los, apurando, posteriormente, e caso tenha havido, regressivamente, responsabilidades por dolo ou culpa de seus agentes.

Entendendo-se aí, dolo como vontade, intenção de praticar o ato ou assumir os seus resultados e culpa advinda de um fazer sem as devidas precauções (imprudência), deixar de fazer quando se fazia necessário (negligência), ou atuar sem o curial conhecimento profissional devido (imperícia).

Pois, como nas lições de Meirelles,

*"Preliminarmente, fixa-se que responsabilidade civil é a que se traduz na obrigação de reparar danos patrimoniais e se exaure com a indenização. Como obrigação meramente patrimonial, a responsabilidade civil independe da criminal e da administrativa, com as quais pode coexistir sem, todavia, se confundir. Responsabilidade civil da Administração é, pois, a que impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las. É distinta da responsabilidade contratual e da legal."* (1993:553).

Sendo que, em decorrência disso, os tribunais brasileiros, assim se têm posicionado quanto à matéria:

*"Supremo Tribunal Federal  
Classe / Origem RE-180602 / SP RECURSO  
EXTRAORDINARIO Relator Ministro MARCO  
AURELIO Publicação DJ DATA-16-04-99 PP-00023  
EMENT VOL-01946-05 PP-01018 Julgamento  
15/12/1998 - Segunda Turma Ementa  
RESPONSABILIDADE DO ESTADO - NATUREZA -  
ANIMAIS EM VIA PÚBLICA - COLISÃO. A*

---

responsabilidade do Estado (gênero), prevista no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal, é objetiva. O dolo e a culpa nele previstos dizem respeito à ação de regresso. Responde o Município pelos danos causados a terceiro em virtude da insuficiência de serviço de fiscalização visando à retirada, de vias urbanas, de animais. Observação Votação: Unânime. Resultado: Conhecido e provido. N.PP.:(08). Análise:(JBM). Revisão:(AAF). Inclusão: 26/04/99, (SVF). Partes RECTE.: EDILBERTO ACACIO DA SILVA RECDO.: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRAO PRETO Legislação LEG-FED CFD\*\*\*\*\*ANO-1988 ART-00037 PAR-00006\*\*\*\*\*CF-88 CONSTITUICAO FEDERAL Indexação CV1638 , RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO, INDENIZAÇÃO, RESPONSABILIDADE, OBJETIVA, VIA PÚBLICA, ANIMAIS, RETIRADA, COMPETÊNCIA, DOLO, CULPA, EXITÊNCIA, DEMONSTRAÇÃO, AÇÃO DE REGRESSO, HIPOTESE."

"Acórdão RESP 86502/SP; RECURSO ESPECIAL (96/0004759-6) Fonte DJ DATA:26/08/1996 PG:29693 Relator Ministro RUY ROSADO DE AGUIAR (1102) Ementa DESCONSIDERAÇÃO DA PESSOA JURIDICA. PRESSUPOSTOS. EMBARGOS DE DEVEDOR. E POSSIVEL DESCONSIDERAR A PESSOA JURIDICA USADA PARA FRAUDAR CREDORES. Data da Decisão 21/05/1996 Órgão Julgador T4 - QUARTA TURMA Decisão PROSSEGUINDO NO JULGAMENTO, A TURMA, POR UNANIMIDADE, NÃO CONHECER DO RECURSO. Indexação DESCARACTERIZAÇÃO, CERCEAMENTO DE DEFESA, EXISTENCIA, SUFICIENCIA, PROVA, LIVRE CONVENCIMENTO, JUIZ, JULGAMENTO, EMBARGOS DO DEVEDOR, DESNECESSIDADE, REALIZAÇÃO, AUDIENCIA. CABIMENTO, DESCONSIDERAÇÃO, PERSONALIDADE, PESSOA JURIDICA DE DIREITO PRIVADO, OCORRENCIA, PRESSUPOSTO, VONTADE, FRAUDE CONTRA CREDORES, DESVIO, OBJETIVO, EMPRESA, UTILIZAÇÃO, APARENCIA, OBJETIVO, PREJUIZO, TERCEIROS, RECONHECIMENTO, MATERIA DE PROVA, TRIBUNAL A QUO, NECESSIDADE, GARANTIA, RELAÇÃO JURIDICA, ORDEM ECONOMICA. DESNECESSIDADE,

CONDICIONAMENTO, DESCONSIDERAÇÃO, PESSOA JURÍDICA, PROCESSO DE CONHECIMENTO, ADMISSÃO, PROCESSO DE EXECUÇÃO, PENHORA, BENS, SOCIO, EFEITO, CARATER URGENTE, EFICIÊNCIA, MEDIDA, POSSIBILIDADE, DEVEDOR, APRESENTAÇÃO, DEFESA, ÂMBITO, EMBARGOS DO DEVEDOR. ADMISSIBILIDADE, PENHORA, PATRIMÔNIO, DIVERSIDADE, EMPRESA, AUSÊNCIA, PARTICIPAÇÃO, RELAÇÃO PROCESSUAL, ANTERIORIDADE, PROCESSO DE EXECUÇÃO, EXISTÊNCIA, VÍNCULO, PESSOA JURÍDICA, OBJETO, DESCONSIDERAÇÃO. Catálogo CM0051 SOCIEDADE COMERCIAL DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA PC0096 DEFESA (CIVEL) CERCEAMENTO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE CT0027 RECURSO ESPECIAL REEXAME DE PROVA Referências Legislativas LEG:FED LEI:003071 ANO:1916 \*\*\*\*\* CC-16 CODIGO CIVIL ART:00020 LEG:FED DEL:004657 ANO:1942 \*\*\*\*\* LICC-42 LEI DE INTRODUÇÃO AO CODIGO CIVIL ART:00017 LEG:FED SUM:000007 ANO:\*\*\*\*\* (STJ) LEG:FED LEI:005172 ANO:1966 \*\*\*\*\* CTN-66 CODIGO TRIBUTARIO NACIONAL ART:00135 LEG:FED DEL:005452 ANO:1943 \*\*\*\*\* CLT-43 CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO ART:00002 PAR:00002 Doutrina OBRA: REVISTA DE DIREITO, VOL. 02, PAG. 16. AUTOR: WELLINGTON MOREIRA PIMENTEL OBRA: LINEAMENTOS DA TEORIA DA DESCONSIDERAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA, REVISTA DO ADVOGADO. AUTOR: FABIO ULHOA COELHO Veja RT 528/25-13, RT 410/12, RT 599/133, RT 621/127, RESP 3047-ES, AGA 36801-GO, AGR 31818-PR, RESP 71328-SP, (STJ)."

*DIREITO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - RESPONSABILIDADE POR DANO AMBIENTAL - SOLIDARIEDADE DOS DEMANDADOS: EMPRESA PRIVADA, ESTADO E MUNICÍPIO. CITIZEN ACTION.*

*1 - A ação civil pública pode ser proposta contra o responsável direto, o responsável indireto ou contra ambos, pelos danos causados ao meio ambiente, por se tratar de responsabilidade*



*solidária, a ensejar o litisconsórcio facultativo. Citizen action proposta na forma da lei.*

*2 – A omissão do Poder Público no tocante ao dever constitucional de assegurar proteção ao meio ambiente não exclui a responsabilidade dos particulares por suas condutas lesivas, bastando, para tanto, a existência do dano e nexos com a fonte poluidora ou degradadora. Ausência de medidas concretas por parte do Estado do Rio Grande do Sul e do Município de Porto Alegre tendentes, por seus agentes, a evitar a danosidade ambiental. Responsabilidades reconhecidas.*

*Responsabilidade objetiva e responsabilidade in ommitendo. Culpa.  
Embargos acolhidos.*

---

## CONCLUSÃO

*"Nada é tão grande  
quanto a inexaurível  
fortuna da Natureza".*

*Emerson*

Várias teorias há sobre a criação e importância do Estado.

Criado para proteger, criado para oprimir, criado para regulamentar e dar suporte a vida em sociedade, criado simplesmente para ser sustentáculo de sistemas políticos sejam de que natureza, bons ou maus, laçaios ou tiranos, o Estado existe desde a formação do primeiro aldeamento humano.

Principal formulador das Leis, por vezes legítimo em outras apenas legal, sua função gera profundos questionamentos, de menor vulto apenas do que aqueles gerados por sua disfunção ou ainda pelo desvirtuamento dessas.

E dentro desse desvirtuamento, o ser, por si ou por outrem a quem a isso, ainda que não cometa, absurdamente afirme-se como tal, poluidor ou devastador ambiental.

Exemplos disso, não faltam tanto a nível nacional quanto supranacional, assim como de irresponsabilidade por seus atos de devastação.

---

*A refinaria da Petrobrás, localizada no km 427 da  
Rodovia Fernão Dias - BR-381, no Bairro de*

*Palmeiras, Município de Betim, em Minas Gerais, foi multada em 5.001 UFESPs (R\$ 52.610,52) pela CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, em razão do acidente ocorrido neste fim de semana, que provocou o derramamento de óleo na estrada que liga os municípios de Taubaté e Campos de Jordão.*

*O secretário de Meio Ambiente do Rio de Janeiro, André Correa, e o presidente da Fundação Estadual de Engenharia do Meio-Ambiente (Feema), Axel Graef, sobrevoam a Baía de Guanabara para vistoriar a área atingida na madrugada de hoje pelo derramamento de óleo combustível, que se espalhou por mais de cinco quilômetros.*

*A Petrobrás informou que teriam vazado 500 mil litros de óleo refinado de uma das 14 linhas de bombeamento da Refinaria Duque de Caxias para o terminal da Ilha d'Água. Técnicos da empresa já iniciaram o processo de limpeza da água, que deve durar um mês.*

Não é essa a personificação de Estado que queremos ou necessitamos.

Mas sim outra, muito diferente, assim representada:

*O Projeto TAMAR foi criado em 1980 para proteger e pesquisar as tartarugas marinhas do Brasil.*

*Desde então, vem apresentando os dados, os resultados e as conclusões obtidos ao longo de 19 anos de trabalho, nos principais eventos e reuniões científicas, no Brasil e no exterior, sobre conservação e manejo de espécies ameaçadas.*

Brasília – DF, dezembro de 2002.

---

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Constituição Brasileira de 1824.**

BRASIL. **Constituição Brasileira de 1891.**

BRASIL. **Constituição Brasileira de 1934.**

BRASIL. **Constituição Brasileira de 1937.**

BRASIL. **Constituição Brasileira de 1946.**

BRASIL. **Constituição Brasileira de 1967.**

BRASIL. **Constituição Brasileira de 1969.**

BRASIL. **Constituição Brasileira de 1988.**

BRASIL, Congresso Nacional, Lei n.º 8.078. **Diário Oficial da União**, 11 de setembro de 1990.

FILHO, Carlos Alberto Bittar. **Dano Ambiental Natureza e Caracterização.** Jurifran, Página Jurídica  
<http://orbita.starmeda.com/~jurifran/welcome.html>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo, Malheiros, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990.

---