

## RESPONSABILIDADE CIVIL E DESASTRES AMBIENTAIS:

Aspectos jurídicos e práticos

### 1. Breves notas:

O comando constitucional do Brasil coloca os temas relacionados ao meio ambiente na pauta da ordem social (CRFB, art.225). O objetivo é encontrar índices razoáveis de bem-estar e de justiça-social, impondo ao Estado atribuição de instituir o planejamento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA – Lei Federal 6.938/81). Não há dúvida que o meio ambiente é patrimônio comum da humanidade. Assim sendo, encontrar medidas concretas de proteção, é garantir uma qualidade de vida às gerações futuras.

O meio ambiente é bem jurídico tutelado como direito fundamental de 3ª geração, ou seja, não está adstrito aos interesses individuais do ser humano. A tutela jurídica é interesse da coletividade, extrapolando os limites geopolíticos dos países ou nações. Esta constatação ao meu modo de ver dá *status* internacional ao debate. Isto é possível de ser visualizado através do direito comunitário da União Europeia (Tratado de Maastricht, art. 130-R)<sup>1</sup>, cuja política legislativa prevê contribuição de medidas

---

<sup>1</sup> . TITLE XVI ENVIRONMENT Article 130r 1 . Community policy on the environment shall contribute to pursuit of the following objectives: — preserving, protecting and improving the quality of the environment; — protecting human health ; — prudent and rational utilization of natural resources; — promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems. 2. Community policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Community. It shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay. Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of other Community policies. In this context, harmonization measures answering these requirements shall include, where appropriate, a safeguard clause allowing Member States to take provisional measures, for non-economic environmental reasons, subject to a Community inspection procedure. 3 . In preparing its policy on the environment, the Community shall take account of: — available scientific and technical data; — measures concerning town and country planning, land use with the exception of waste management and measures of a general nature, and management of water resources; — measures significantly affecting a Member State's choice between different energy sources and the general structure of its energy supply. The Council may, under the conditions laid down in the preceding subparagraph, define those matters referred to in this paragraph on which decisions are to be taken by a qualified majority. 3 . In other areas, general action programmes setting out priority objectives to be attained shall be adopted by the Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 189b and after consulting the Economic and Social Committee. The Council, acting under the terms of paragraph 1 or paragraph 2 according to the case, shall adopt the measures necessary for the implementation of these programmes. 4. Without prejudice to certain measures of a Community nature, the Member States shall finance and implement the environment policy. 5 . Without prejudice to the principle that the polluter should pay, if a measure

destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente. A UE trata do tema com muita seriedade, admitindo cooperação para países não membros e para organizações internacionais por meio de acordos.

O recente desastre natural das chuvas no Estado do Rio Grande do Sul ocasionou impacto nefasto no setor agropecuário do Estado e, sem sobra de dúvida, ensejará déficit no PIB do Brasil no ano de 2024<sup>2</sup>. A escassez de arroz no mercado mundial é preocupante em razão da Índia, maior *player* exportador do cereal no cenário mundial, também enfrentou inundações, ocasionando perdas na safra e conseqüentemente proibição de exportação para garantir abastecimento interno no país.<sup>3</sup> É uma situação global que denota uma condição contínua e permanente de acontecimentos súbitos e violentos que tem provocado na última década mudanças radicais no ecossistema.<sup>4</sup> Os contínuos episódios negativos naturais têm intensificado os impactados na vida da humanidade, trazendo o tema aos principais debates políticos e acadêmicos em razão da necessidade de mudança das políticas climáticas.<sup>5</sup>

---

based on the provisions of paragraph 1 involves costs deemed disproportionate for the public authorities of a Member State, the Council shall, in the act adopting that measure, lay down appropriate provisions in the form of: — temporary derogations and/or — financial support from the Cohesion Fund to be set up no later than 31 December 1993 pursuant to Article 130d. Article 130t The protective measures adopted pursuant to Article 130s shall not prevent any Member State from maintaining or introducing more stringent protective measures. Such measures must be compatible with this Treaty. They shall be notified to the Commission. TITLE XVII DEVELOPMENT COOPERATION Article 130u 1 . Community policy in the sphere of development cooperation, which shall be complementary to the policies pursued by the Member States, shall foster: — environmental conditions in the various regions of the Community; — the potential benefits and costs of action or lack of action; — the economic and social development of the Community as a whole and the balanced development of its regions. 4. Within their respective spheres of competence, the Community and the Member States shall cooperate with third countries and with the competent international organizations. The arrangements for Community cooperation may be the subject of agreements between the Community and the third parties concerned, which shall be negotiated and concluded in accordance with Article 228. The previous subparagraph shall be without prejudice to Member States' competence to negotiate in international bodies and to conclude international agreements. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

<sup>2</sup> . FERREIRA, Diego *et al.* Impacto das chuvas no setor agropecuário do Rio Grande do Sul: revisão da produção do estado e nova estimativa para o PIB agropecuário brasileiro. IPEA. Carta Conjunta nº 63. Nota Conjunta nº 30. 2º Trimestre de 2024. [https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2024/07/240709\\_cc\\_63\\_nota\\_30\\_precos\\_e\\_mercados.pdf](https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2024/07/240709_cc_63_nota_30_precos_e_mercados.pdf)

<sup>3</sup> . TOSI, Marcos. Alimentos básicos. Tragédia no RS deve pressionar preços do arroz em todo o Brasil. Publicado em 6.5.2024. <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/tragedia-no-rs-deve-pressionar-precos-do-arroz-em-todo-o-brasil/> Copyright © 2024, Gazeta do Povo.

<sup>4</sup> . HALE, Thomas *et al.* A voice and Forum for Future Generations in the United Nations – Tools to support countries to implement the declaration on future generations. Blavatnik School of Government. Policy Brief. University of Oxford. April 2024.

<sup>5</sup> . HALE, Thomas. Long Problems: Climate Change and the Challenge of Governing across Time. Oxford: Princeton University Press. May/2024.

Incluo inicialmente esta abordagem na exposição de nossa conversa sobre o regime de responsabilidade civil objetiva no Brasil (Lei Federal 6.938/81, art. 14, §1º), fixando discernimento que desastres naturais (*natural disasters*) são oriundos de eventos da natureza. São os cases das chuvas intensas que ocasionaram várias inundações pelo mundo no ano de 2024, cujo volume intenso das chuvas foi irresistível. Nos dias de hoje, já existe um consenso que as alterações climáticas estão associadas a emissão excessiva de gases de efeito estufa (Protocolo de Kyoto, Decreto legislativo 144, de 2002)<sup>6</sup>. Assim sendo, o fenômeno natural é dissociado de uma atividade humana específica (de um poluidor), ainda que exista a intervenção social no longo tempo e no espaço civilizatório pelos comportamentos habituais degradantes do meio ambiente, não possível identificar o poluidor propriamente dito.

Os desastres ambientais capazes de identificar uma atividade de um poluidor estão ligados diretamente ao fator humano, denominados como desastres antropogênicos (*man-made disasters*). São pautados nas ações humanas influentes ou hegemônicas, criadoras de riscos em prol do desenvolvimento tecnológico como, *por ex.*, as usinas nucleares (quem não lembra do desastre nuclear<sup>7</sup> de Chernobyl em 1986) ou em prol de conflitos sociopolíticos por meio de guerras (ex. Faixa de Gaza com água contaminada).

O desastre ambiental é um fenômeno fático, não é uma definição jurídica. Este tipo de fenômeno é caracterizado por meio de evidências científicas<sup>8</sup>, a fim de buscar respostas resolutivas para busca de medidas mitigadoras dos danos e de prevenção

---

<sup>6</sup> . BRASIL. Câmara dos Deputados. DECRETO LEGISLATIVO Nº 144, DE 2002. EMENTA: Aprova o texto do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 14 de dezembro de 1997, por ocasião da Terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-144-20-junho-2002-458772-norma-pl.html>

<sup>7</sup> . BRASIL. Lei Federal 6.453, de 1977. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências.

<sup>8</sup> . DONATTI, Camila *et al.* Global hotspots of climate-related disasters. International Journal of Disaster Risk Reduction. Vol. 108. 15 June 2024.

dos riscos previsíveis de danos graves e irreversíveis ou de precaução dos riscos não previsíveis ainda que se trate de mero potencial de dano ao meio ambiente<sup>9</sup>.

Em 2009, foi instituído no Brasil a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC – Lei Federal 12.187/09) com intuito de estabelecer desenvolvimento econômico-social sustentável em razão da necessidade de proteção do sistema climático. O Brasil também instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC – Lei Federal 12.608/12), tendo sido recentemente incluído o parágrafo único no art. 1º (Lei Federal 14.750/23). Os incisos do parágrafo único são conceituais, trazendo o conceito de acidente como *evento definido ou sequência de eventos fortuitos e não planejados que dão origem a uma consequência específica e indesejada de danos humanos, materiais ou ambientais* (inciso I); e o conceito de desastre<sup>10</sup> como *resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais* (inciso V).

Como tradição no Brasil, os recentes desastres ambientais ensejaram elaborações de novas legislações para saciar o clamor popular no calor dos episódios trágicos que resultam em danos intensos às pessoas de cunho afetivo e patrimonial. A Lei Federal 14.904, de 27 de junho de 2024, é uma dessas leis por comoção pública, que estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima, com o objetivo de implementar medidas para reduzir a vulnerabilidade e a exposição a riscos dos sistemas ambiental, social, econômico e de infraestrutura diante dos efeitos adversos atuais e esperados da mudança do clima. Soma a isso, o Poder Executivo federal publicou o Programa Cidades Verdes Resilientes (PCVR – Decreto 12.041/24),

---

<sup>9</sup> . SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Notícias. Princípio da precaução: a obrigação de proteger o meio ambiente mesmo quando o dano é incerto. Em 23.6.2024. <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/23062024-Principio-da-precaucao-a-obrigacao-de-protger-o-meio-ambiente-mesmo-quando-o-dano-e-incerto.aspx#:~:text=Consagrado%20na%20Rio%2092%2C%20o,adotem%20as%20medidas%20preventivas%20necess%C3%A1rias>.

<sup>10</sup> . Cabe referir que o Decreto 7.257, de 4 de agosto de 2010, posteriormente revogado pelo Decreto 11.219, de 2022, trazia um conceito para desastre no art. 2º, inciso II, *desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais*.

com o fim de aumentar a qualidade ambiental e a resiliência das cidades brasileiras diante dos impactos causados pela mudança do clima.

É importante estar situado no tema *desastre ambiental*, pois adicioná-lo com o regime de responsabilização civil objetiva é tentar buscar alguém (o poluidor) que exerça atividade de potencial risco ao meio ambiente e aos seres humanos (CRFB, art. 225, §3º). No ditado popular, é *achar um culpado* pelos danos da tragédia. Em razão da relevância do bem jurídico tutelado ser o meio ambiente, a presunção de responsabilização está antecipada para aqueles que mantêm as atividades em si (Lei Federal 6.938/81, art. 14, §1º), sendo dispensável a perquirição da culpa. Desta forma, qualquer ocorrência de dano em decorrência da atividade com potencial risco, ainda que esteja regular, será tida como antijurídica em virtude da preexistência do risco.

Ao pensar de maneira geral, o bem jurídico<sup>11</sup> protegido é o meio ambiente. É o viés de bem de uso comum da humanidade, encontrando suporte no regime de direito público (Lei Federal 6.938/81, art. 2º, inciso I) do modelo quadro *civil law* brasileiro (*macrobem*). Não obstante, a política legislativa nacional do meio ambiente dá direito à reparação ao particular, atingido pelo dano ambiental. A tutela abrange dano reflexo (*em ricochete*<sup>12</sup>), pois também engloba os bens e os interesses individuais ou individuais homogêneos próprios e reflexos no meio ambiente (*microbem*).<sup>13</sup> Neste caso, o interesse individual imediato é indenizatório em virtude do dano patrimonial sofrido, que está associado as agressões ambientais, porém a tutela está no direito privado pela responsabilidade civil delitual ou aquiliana (Código Civil, art. 927, parágrafo-único, c/c Lei Federal 6.938/81, art. 14, §1º).

---

<sup>11</sup> . *um bem difuso, um bem protegido por um direito que visa assegurar um interesse transindividual, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato* (PIVA, Rui Carvalho. Bem ambiental. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 109-142).

<sup>12</sup> . É importante referir que o art. 14, §1º da Lei Federal 6.938/81 trouxe expressamente a *Teoria do dano direto e imediato* no que concerne ao dever de reparar quando o acontecimento danoso (dano imediato: lesão ao meio ambiente) foi efeito suficiente (causa necessária) para o dano patrimonial do particular (dano mediato). (Leiam as doutrinas de Gustavo Tepedino; Gisela Sampaio da Cruz; Carlos Roberto Gonçalves; e Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho). Todavia, ao mesmo tempo, o poluidor responsável pela atividade danosa ao meio ambiente (dano imediato) está responsabilizado em razão da causalidade adequada ou do risco integral oriundo da atividade de risco que pratica.

<sup>13</sup> . ARAÚJO, José Rubens Morato/Ayala Leite Patryck de. Dano Ambiental. Rio de Janeiro: Grupo GEN. 2019. *E-book*.

A indenização e a reparação dos danos causados no meio ambiente e aos indivíduos atingidos prejudicialmente estão associadas aos comportamentos comissivos por omissão de não cumprir as medidas necessárias à preservação do meio ambiente ou aos comportamentos comissivos de não correção dos inconvenientes ou dos danos, causados pela degradação da qualidade ambiental (art. 14, *caput*).

À vista disso, nos desastres ambientais, é possível imputação de comportamentos transgressores para alguém, Poder Público ou particular?

## **2. Estamos alterando o *iter* para responsabilização civil por dano ambiental?**

Toda base epistemológica da responsabilidade civil por dano ambiental está refletida no conhecimento prévio do risco da atividade potencialmente poluidora e, conseqüentemente, a relação do sujeito criador da situação danosa ao meio ambiente através desta atividade. O nexo causal é o vínculo que relaciona o ato ou fato à consequência danosa provocada por ele. Ao que tudo indica, o nexo causal exige a indicação da atividade causadora da agressão ambiental (Lei Federal 6938/81, art. 3º, inciso IV).

Ao escolher falar de responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, significa que a prevenção fracassou. A ocorrência do dano ambiental leva a pretensão de reparação.

Em regra, os princípios da prevenção e do poluidor-pagador são bases hermenêuticas para interpretação construtiva das normas jurídicas ambientais.<sup>14</sup> Estão igualmente associados outros princípios fragmentários, que auxiliam nos fundamentos essenciais da responsabilização ambiental como fenômeno jurídico. Vale citar, o princípio do desenvolvimento sustentável de caráter proativo no sentido de criar consciência aos

---

<sup>14</sup> . GOMES, Carla Amado. Direito Administrativo Ambiental. Tratado de Direito Administrativo Especial. Vol.I. Paulo Otero e Pedro Gonçalves (Coord.). Coimbra: Almedina. 2017. p. 243.

players da necessidade de incorporar elementos (instrumentos) preventivos nas atividades potencialmente degradantes (ex.: equipamentos de controle de poluição adequados, como lavadores de gases e/ou filtros, de forma a evitar a emissão direta destes vapores e compostos ao ambiente – Diretriz Técnica FEPAM/RS nº 01/2018, item 4.5<sup>15</sup>).

Em 18 de março de 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) na Terceira Conferência Mundial sobre Redução de Riscos de Desastres conseguiu aprovar um acordo com metas de prioridades de ações para redução de riscos de desastres ambientais que devem ser adotadas pelos Estados-membros da ONU. O **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**<sup>16</sup> (Marco de Ação Sendai para Redução de Riscos e Desastres) foi o primeiro grande acordo da agenda de desenvolvimento pós-2015, com sete metas e quatro prioridades para ação.<sup>17</sup>

- Prioridades
  - 1 – Compreender o risco de desastres.
  - 2 – Fortalecer a governança do risco de desastres para gerenciar o risco de desastres.
  - 3 – Investir na redução do risco de desastres para a resiliência.
  - 4 – Melhorar a preparação para desastres para uma resposta efetiva e "reconstruir melhor" (Build Back Better) na recuperação, reabilitação e reconstrução
  
- Metas
  - A.) REDUZIR SUBSTANCIALMENTE:
    - a) A mortalidade provocada por desastres.
    - b) O número de pessoas afetadas.
    - c) As perdas econômicas em relação ao Produto Interno Bruto mundial.
    - d) Os danos em infraestruturas críticas e a interrupção de serviços básicos.

<sup>15</sup> . [https://ww3.fepam.rs.gov.br/CENTRAL/DIRETRIZES/Diretriz\\_Tec\\_N\\_001\\_2018\\_DIRTEC\\_Lim\\_de\\_Emis\\_de\\_Poluentes\\_Atmosf.PDF](https://ww3.fepam.rs.gov.br/CENTRAL/DIRETRIZES/Diretriz_Tec_N_001_2018_DIRTEC_Lim_de_Emis_de_Poluentes_Atmosf.PDF)

<sup>16</sup> . Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, [https://www.preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkfordren.pdf](https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordren.pdf)

<sup>17</sup> . Sendai Framework at a Glance, <https://www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-at-a-glance>

B.) AUMENTAR SUBSTANCIALMENTE

- e) O número de países com estratégias de redução de riscos de catástrofes a nível nacional e local, até 2020.
- f) A cooperação internacional com países em desenvolvimento.
- g) A disponibilidade e acesso a sistemas de alerta precoce e informação sobre redução de riscos de desastres.

● Princípios norteadores

- Responsabilidade fundamental dos Estados em prevenir e reduzir o risco de desastres, inclusive por meio de cooperação
- Responsabilidade compartilhada entre o Governo Central e autoridades nacionais, setores e stakeholders, conforme a realidade local
- Proteção de pessoas e seus ativos, e ao mesmo tempo que se promove e protege todos os direitos humanos, inclusive o direito ao desenvolvimento
- Engajamento de toda a sociedade
- Engajamento completo de todas as instituições de Estado de natureza executiva e legislativa em nível nacional e local
- Empoderamento de autoridades locais e comunidades através de recursos, incentivos e responsabilidades de tomada de decisão, conforme cabível
- Tomada de decisão baseada em informações de risco, utilizando uma abordagem multirrisco
- Coerência nas políticas, planos e mecanismos de redução de riscos de desastres e desenvolvimento sustentável, através dos diferentes setores
- Consideração acerca das características específicas e locais de riscos de desastres ao determinar as medidas para redução de riscos
- Abordar os fatores de risco subjacentes de maneira econômica por meio de investimento ao invés de confiar principalmente na resposta e recuperação pós-desastre.
- "Construir melhor" (*Build Back Better*) para prevenir a criação de novos riscos e reduzir os riscos de desastres existentes
- Serem efetivas, significativas e fortes a qualidade da parceria global e a cooperação internacional
- Personalização do apoio dado pelos países desenvolvidos e parceiros aos países em desenvolvimento, de acordo com as necessidades e prioridades identificadas por estes

FONTE: Coordenadoria Estadual da Defesa Civil, Paraná.<sup>18</sup>

Em consistente tese de doutorado na USP no ano de 2017, Manuela Prado Leitão, atualmente assessora técnica no TCE de São Paulo, definiu que a **resiliência** deve existir desde o planejamento do uso e ocupação do solo no ambiente urbano, a fim de

<sup>18</sup> . <https://www.defesacivil.pr.gov.br/Pagina/Marco-de-Sendai-para-Reducao-de-Riscos-e-Desastres>

*desenvolver cidades capazes de absorver o impacto de fatos naturais ou humanos que poderiam resultar em desastres.*<sup>19</sup> O foco é adaptativo dos cenários de infraestrutura em geral em razão às mudanças climáticas, ainda que mais direcionado aos meios urbanos, trata da criação de meios eficientes para identificação e tentativa de correção dos ambientes vulneráveis. A recente Lei Federal 14.904, de 27 de junho de 2024, apresenta diretrizes dos planos de adaptação às mudanças climáticas no que diz respeito à informação da população dos locais vulneráveis (art. 2º, inciso X, alínea d). Além de exigir planos de adaptação às mudanças climáticas por meio de medidas concretas na infraestrutura das cidades e de todas áreas vulneráveis no território nacional (art. 3º).

Apesar da aparente inovação jurídica, ao meu juízo estamos conversando, com “uma roupagem moderna”, sobre o velho e conhecido Direito Municipal Brasileiro, cujo livro paradigma é do administrativista Hely Lopes Meirelles com 1ª ed. publicada em 1957. O professor da Escola de Engenharia de São Paulo (USP), onde ministrava aulas no curso de administração municipal, já falava sobre os principais serviços e obras municipais e, na grade da disciplina, constava preocupações com as águas (potáveis e industriais) e esgotos sanitários, galerias de águas pluviais etc. Todavia, com as alterações climáticas ocasionando desastres ambientais, as Nações Unidas publicaram em 2012 um guia para os gestores públicos locais (municipais) com título *Como Construir Cidades Mais Resilientes*<sup>20</sup>, dando aconselhamento na elaboração de um rito de dez passos para criar infraestruturas urbanas adaptadas aos prováveis riscos ambientais.

Os passos essenciais do guia elaborado pela ONU tratam de mecanismos administrativos tradicionais como regulamentação e planos de uso e ocupação do solo

---

<sup>19</sup> . LEITÃO, Manuela Prado. Desastres ambientais, resiliência e o direito. 2017. Tese (Doutorado em Direito Civil) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/T.2.2017.

<sup>20</sup> . ONU. Como Construir Cidades Mais Resilientes Um Guia para Gestores Públicos Locais Uma contribuição à Campanha Global 2010-2015 Construindo Cidades Resilientes – Minha Cidade está se preparando! Helena Molin Valdés (Coord.). [https://www.unisdr.org/files/26462\\_guiagestorespublicosweb.pdf](https://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf)

para as cidades. Não é novidade que, a infraestrutura de cidades reguladas por meio de Código de Obras (Construção) municipal<sup>21</sup> entre outros instrumentos de planejamento e de monitoramento do uso e ocupação do solo irá desenvolver organização urbana e isto reduz riscos de danos ambientais, perdas patrimoniais, agressões à saúde, etc. O zoneamento urbano dá ensejo na identificação de áreas vulneráveis e isto garante medidas preventivas para eventos excepcionais. Todavia, ainda que se espere a ocorrência de tais desastres em razão às alterações climáticas, eventos extremos como terremotos, inundações e incêndios são, *por vezes*, invencíveis, e não vejo razão jurídica para dar tratamento jurídico extremo de responsabilização pelo risco integral para um determinável poluidor.<sup>22</sup>

A criação da certificação voluntária (ambiental) de cidades cumpridoras do rito para classificá-la como cidade (espaço urbano) sustentável garante credibilidade e valida a adoção de estratégias sustentáveis. O *pull* de obtenção da certificação da ONU é, *por ex.*, tornar o município sustentável mais atrativo aos investimentos pela probabilidade reduzida de enfrentar consequências drásticas em futuros problemas ambientais. Acho que a certificação voluntária mais conhecida é a ISO 14001, que dá diretrizes básicas para o desenvolvimento de um sistema de gestão ambiental dentro das empresas (das atividades econômicas organizadas)<sup>23-24</sup>.

---

<sup>21</sup> . EXEMPLO: Passo Fundo (RS). Lei Complementar 51, de 31.12.1996. Institui o Código de Obras e Edificações do Município de Passo Fundo – RS. <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/passo-fundo/lei-complementar/1996/6/51/lei-complementar-n-51-1996-institui-o-codigo-de-obras-e-edificacoes-do-municipio-de-passo-fundo-e-da-outras-providencias>

<sup>22</sup> . A teoria do risco integral constitui uma modalidade extremada da teoria do risco em que o nexo causal é fortalecido de modo a não ser rompido pelo implemento das causas que normalmente o abalariam (v.g. culpa da vítima; fato de terceiro, força maior). Essa modalidade é excepcional, sendo fundamento para hipóteses legais em que o risco ensejado pela atividade econômica também é extremado, como ocorre com o dano nuclear (art. 21, XXIII, "c", da CF e Lei 6.453/1977). O mesmo ocorre com o dano ambiental (art. 225, *caput* e § 3º, da CF e art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981), em face da crescente preocupação com o meio ambiente. Nesse mesmo sentido, extrai-se da doutrina que, na responsabilidade civil pelo dano ambiental, não são aceitas as excludentes de fato de terceiro, de culpa da vítima, de caso fortuito ou de força maior. Nesse contexto, a colocação de placas no local indicando a presença de material orgânico não é suficiente para excluir a responsabilidade civil. (STJ, 3ª Turma, REsp 1.373.788-SP, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 6/5/2014.)

<sup>23</sup> . ISO 14001:2015 Environmental management systems — Requirements with guidance for use. <https://www.iso.org/standard/60857.html>

<sup>24</sup> . <http://www.inmetro.gov.br/organismos/index.asp>

Recentemente, digo em 24 de julho de 2024, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) publicou um artigo<sup>25</sup> no seu espaço virtual, titulado **O Controle externo na prevenção de desastres ambientais**. Dentre as várias afirmações, duas faço destaque: *A primeira – os desastres não são, em sua maioria, eventos imprevisíveis, sobretudo com o avanço tecnológico e aprimoramento das ciências meteorológicas, no caso de crises climáticas; e a segunda – (...)Na realidade, o desastre ambiental resulta da interação entre concomitantes riscos e vulnerabilidades, agravada por falhas regulatórias.*

Acho que trabalhar hermeneuticamente com **prevenção**, ou seja, com **o risco conhecido**, diga-se situações identificadas por meio de pesquisas científicas, dados e informações ambientais ou de acontecimentos pretéritos que ocasionaram intervenções efetivas de resguardo de impactos ambientais é razoável na construção de mecanismos jurídicos de tutela ambiental em virtude das alterações climáticas. Parece-me lógico que instrumentos jurídicos de tutela antecipatória para redução de riscos prováveis de danos ambientais tenham que ser conhecidos, sabidos (ostensivos, notórios) e familiares, a fim de que se possa imputar alguma responsabilidade a alguém.

Se as consequências dos desastres ambientais poluírem a hermenêutica jurídica no *afan* de respostas imediatas, vamos instituir regras e normas jurídicas aquém dos métodos de compreensão finalística de tutela do meio ambiente e da própria preservação da espécie humana (Lei Federal 6.938/81, art. 3º, inciso III). Ao utilizar definições sem certeza científica, ou melhor, sem prévias pesquisas conclusivas sobre as potencialidades e as consequências danosas das atividades humanas degradantes, isto poderá acarretar uma **precaução excessiva** que impedirá o desenvolvimento de institutos jurídicos de tutela ambiental efetivos aos fins desejados.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> . Jornalista especialista em Ciência Política e Marketing Digital

<sup>26</sup> . MELO, Fabiano. Direito Ambiental. 2ª ed. São Paulo: Método. 2017. p. 108-114.

A nossa conversa até aqui trouxe alguns conhecimentos referentes ao tema dos eventos adversos climáticos naturais, que, por vezes, é provocado por ações humanas sobre o ecossistema, que se define teoricamente um *status* de **vulnerabilidade**, cuja consequência do desastre ambiental é dano imediato ambiental e danos imediatos aos seres humanos tanto pessoal e como material, afetando questões sociais e econômicas. Os efeitos negativos práticos dos desastres ambientais têm levado os juristas em todo mundo a revistarem as bases epistêmicas referente à responsabilidade civil ambiental, adicionando princípios (valores inegociáveis?) ao Direito Ambiental e as repercussões na responsabilização civil do poluidor.

### **3. A responsabilidade civil por danos ambientais é baseada no risco das atividades de alguém**

Para existir um debate de responsabilidade civil, é necessário a ocorrência do evento danoso. O dano ambiental como instituto jurídico vai muito além da lesão que causa a degradação aos recursos ambientais. O dano tem uma dimensão material, focada na constatação da sua existência material (fato), das concepções fáticas necessárias para ser reconhecido como relevante juridicamente (juridicização) ao ponto de haver intervenção estatal impositiva e coercitiva de reparabilidade (fato jurídico). Não obstante, a dimensão do dano está ligada também às questões sociais e morais de cunho extrapatrimonial.<sup>27</sup>

De acordo com José Rubens Morato Leite, o dano ambiental estabelece quatro critérios de classificação:<sup>28</sup>

#### **1. Extensão do bem protegido:**

##### **a) Dano ambiental *lato sensu***

Obs.: Os danos coletivos e sociais ou difusos não identificam vítimas individualmente consideradas, mas são determináveis no meio social que subsistem.

<sup>27</sup> . MARCHESAN, Ana Maria Moreira *et al.* Direito Ambiental. Porto Alegre: Verbo Jurídico. 2007. p. 146-152.

<sup>28</sup> . LEITE, José Rubens Morato. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2ªed. São Paulo: RT. 2003.

	<p>b) <b>Dano individual ambiental (ou reflexo):</b> o interesse próprio (imediatamente) de alguém – particular/privado (MICROBEM). Obs.1: o elemento ambiental artificial (normativo) – criado pelo homem. Obs.2: O interesse (mediato) coletivo é atingido de modo reflexo (indireto) (<i>em ricochete</i>).</p> <p>c) <b>Dano ecológico puro:</b> itens naturais (flora, fauna) do ambiente</p>
<p>2. <b>Reparabilidade e Interesse envolvido:</b></p>	<p>a) <b>Dano ambiental de reparabilidade direta (MICROINTERESSE):</b> indeniza-se <i>quem</i> sofreu a lesão. Obs.: É direito individual homogêneo.</p> <p>b) <b>Dano ambiental de reparabilidade indireta (MACROINTERESSE):</b> atinge toda coletividade. Obs.1: É interesses difusos e coletivos. Obs.2: Indenização coletiva? Sim, Teoria do Risco Administrativo (STJ, 2ªT., REsp 2065347, 24.4.2024)</p>
<p>3. <b>Extensão do dano:</b></p>	<p>a) <b>Dano ambiental patrimonial</b> Obs.: interesse corpóreo, material e tangível (da vítima individualmente ou da sociedade)</p> <p>b) <b>Dano moral extrapatrimonial (ou moral)</b> Obs.1: interesse incorpóreo, imaterial ou intangível. Obs.2: a responsabilidade civil por dano moral é <i>damnum in re ipsa</i> (TJ/RS, Ap. Civ. 70019767730; STJ, REsp 1.114.398/PR e RESP 2065347 - PE). Obs.3: O dano moral coletivo antes era negado pelo STJ (na 1ªT. – REsp 598.281/MG, em 2.5.2006). Todavia, é admissível atualmente pelo STJ (na 2ª T. – REsp 2065347, em 24.4.2024).</p>
<p>4. <b>Interesses objetivados:</b></p>	<p>a) <b>Dano ambiental de interesse da coletividade:</b> no sistema <i>civil law</i>, incidem as regras de Direito Público pelo interesse público ou proteção coletiva. Obs.:</p> <p>b) <b>Dano moral de interesse individual:</b> no sistema <i>civil law</i> incidem regras indenizatórias de Direito Privado (CC/02, ) Obs.: É vinculado ao direito de propriedade privada, <i>por ex.</i>, lavouras vizinhas atingidas por derivas de agrotóxicos ou ainda derramamento de petróleo em águas de pesca (STJ, REsp 1.114.398/PR).</p> <p>c) <b>Dano ambiental de interesse subjetivo fundamental,</b> no sistema <i>civil law</i> incidem regras indenizatórias de Direito Privado (CC/02)</p>

Obs.: O interesse particular em proteger o MACROBEM está diretamente relacionado ao seu direito de propriedade que está inserido no ambiente ecológico.

Ao focar no risco da atividade, o nexo de causalidade passa a ser elemento de relevância fundamental para responsabilização pelo dano. É o elo da atividade (conduta) ao dano (resultado) ambiental.

### TEORIAS DO RISCO

<b>Integral (extremo)</b>	<b>Criado (mitigado)</b>
⇒ A presença da atividade é suficiente para justificar o dano.	⇒ Necessário identificar a <b>causa adequada</b> para produção do dano
⇒ Teoria da equivalência das condições	⇒ Teoria da causalidade adequada
⇒ Sem excludentes de responsabilidade	⇒ Admite ocorrência de excludentes: a) Fato externo b) Imprevisível c) Irresistível

#### **4. Algumas das propostas de revisão do Código Civil em relação à Responsabilidade Civil que tocam ao tema da palestra**

O recente projeto de alteração do Código Civil, liderado pelo Ministro Luís Felipe Salomão e pelo prof. Flávio Tartuce, foi protocolado no Senado Federal. No que diz respeito ao Direito das Obrigações, a Responsabilidade Civil sofreu grandes propostas de alteração epistêmica ao atual Código Civil de Miguel Reale (Lei Federal 10.406, de 2002), tendo apenas resguardado os desígnios constitucionais da responsabilidade civil trazido no texto publicado há mais de vinte anos que prega eticidade, operabilidade e socialidade.

A responsabilidade civil passará a ser tratada em três subtemas: as disposições gerais (CC/02, art. 927 ao art. 927-A), a obrigação de indenizar (CC/02, art. 927-B ao art. 943)

e a indenização (CC/02, art. 944 ao art. 953-A). A explicação das alterações e acréscimos no Código Civil são a necessidade de abordar o direito ao dano por meio da multifuncionalidade da responsabilidade civil. Como a Comissão de Juristas responsável pela revisão do Código Civil contou com a participação dos Ministros da 2ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, é aparente o grande esforço para trazer os mecanismos interpretativos para evolução das normas jurídicas instituídas pelo eg. STJ. Neste ponto, talvez a intenção tenha mais haver com a crise institucional do Poder Judiciário em relação às constantes desobediências dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais na aplicação harmônica das interpretações da Corte de Vértice.

Nas disposições gerais, já a indicação de um responsável que a conduta em si considerada é dispensável para a imputação do dever de reparar. A política legislativa cria **responsabilidade por projeção (ou abstração – precaução ou prevenção?)** no novo parágrafo único do art. 927 ao instituir no inciso II responsabilidade para aquele *que desenvolve atividade de risco especial* ou no inciso III diz ser *responsável indireto por ato de terceiro a ele vinculado, por fato de animal, coisa ou tecnologia a ele subordinado*.

O nexo de imputação na responsabilidade civil não estará mais vinculado à conduta causadora do dano, mas ao risco da atividade. Daí o *caput* do novo art. 927-A, *Todo aquele que crie situação de risco, ou seja responsável por conter os danos que dela advenham (comissivo por omissão), obriga-se a tomar as providências para evitá-los*. Estamos instituindo deveres jurídicos de agir das pessoas para reprimir danos, ou seja, imputaremos responsabilidade por omissões impróprias – *por deixar de fazer algo* (na acepção de quem? e fazer o que?).

“Art. 927-A. Todo aquele que crie situação de risco, ou seja responsável por conter os danos que dela advenham, obriga-se a tomar as providências para evitá-los.

§ 1º Toda pessoa tem o dever de adotar, de boa-fé e de acordo com as circunstâncias, medidas ao seu alcance para evitar a ocorrência **de**

**danos previsíveis** que lhe seriam imputáveis, mitigar a sua extensão e não agravar o dano, caso este já tenha ocorrido.

§ 2º Aquele que, em **potencial estado de necessidade** e sem dar causa à situação de risco, evita ou atenua suas consequências, tem direito a ser reembolsado das despesas que efetuou, desde que se revelem absolutamente urgentes e necessárias, e seu desembolso tenha sido providenciado pela forma menos gravosa para o patrimônio do responsável.

§ 3º Sem prejuízo do previsto na legislação especial, a **tutela preventiva do ilícito** é destinada a inibir a prática, a reiteração, a continuação ou o agravamento de uma ação ou omissão contrária ao direito, independentemente da concorrência do dano, ou da existência de culpa ou dolo. Verificado o ilícito, pode ainda o interessado pleitear a remoção de suas consequências e a indenização pelos danos causados.

§ 4º Para a **tutela preventiva dos direitos** são admissíveis todas as espécies de ações e de medidas processuais capazes de propiciar a sua **adequada e efetiva proteção**, observando-se os critérios da menor restrição possível e os meios mais adequados para garantir a sua eficácia.”

Outro ponto interessante, que foi acrescentado no Direito das Obrigações, é o art. 952-A:

“Art. 952-A. As pessoas naturais ou jurídicas, de Direito Público ou Direito Privado, terão a obrigação de reparar integralmente os danos causados ao meio ambiente, por sua atividade, **independentemente da existência de culpa**.

§ 1º A responsabilidade prevista neste artigo pode ser afastada **em caso de fato exclusivo de terceiro**.

§ 2º A responsabilidade prevista no caput deste artigo tem **caráter solidário**, devendo ser atribuída a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para o evento danoso.”

A ideia da obrigação de indenizar passará a ser instituir um *sistema de gestão de riscos* e a intenção da indenização será *restaurar o equilíbrio* injustamente rompido pelo evento danoso. A tutela das vítimas de danos (individuais ou coletivos) encontra abrigo desde que esteja em harmonia com a proteção da economia de mercado. Isto reflete na nova roupagem da responsabilidade civil direcionada para **limitação de comportamentos antijurídicos** por meio da inclusão de regras jurídicas de função (de precaução e) de prevenção.

## 5. Conclusões e abordagens práticas

Após trazer um breve resumo da grade dogmática da responsabilidade civil e seu diálogo hermenêutico com o dano ambiental em que, no meu modo de ver, está contido os desastres ambientais. Vou tratar de alguns *cases* do meu dia a dia como advogado, e, também, vou trazer à tona um debate das grades teóricas para aproximar os discursos acadêmicos em mecanismos jurídicos resolutivos na área ambiental.