ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

OMISSÃO INDIRETA E RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO

INDIRECT OMISSION AND ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY OF THE STATE

Galileu Marinho das Chagas*

RESUMO: A responsabilidade civil ambiental do moderno Estado brasileiro é objetiva e está ancorada na teoria do risco integral. O Poder Público deve ser responsabilizado solidariamente não só pela ação dos seus agentes ou omissão direta, mas também pela omissão do dever de fiscalização - omissão indireta - sempre que dela resultar dano ambiental causado por terceiro a patrimônio ambiental. Após, deve exercer o direito de regresso contra o causador direto do dano. Essa posição se justifica pelo dever impingido, pela Constituição Federal à Administração, de proteger o meio ambiente, defendendo-o e preservando-o, sobretudo por meio do policiamento das atividades humanas, aliado aos princípios da legalidade e da eficiência. Sem prejuízo da reparação, implementa-se, via oblíqua, o exercício da prevenção, que constitui princípio da essência do Direito Ambiental.
Palavras-chave: Omissão indireta. Dano ambiental. Responsabilidade objetiva solidária do Estado – Direito de regresso.

ABSTRACT: The environmental liability of the modern Brazilian state is objective and is anchored in the theory of integral risk. The Government must not only be severally liable for the action or omission of its agents directly, but also by the omission of the duty of supervision – indirect failure - whenever it leads to environmental damage caused by a third part to the environmental heritage. Then, the right of regress against the direct responsible for the damage must be exercised. This position is justified by the obligation enforced by the Federal Constitution to the Administration to protect the environment, defending and preserving it, especially through the policing of human activities, allied with the principles of legality and efficiency. Without prejudice to the repair, the practice of prevention must be implemented which is the core principle of environmental law.
Keywords: Omission indirect. Environmental damage. Objective and joint responsibility with the State - Right of regress.

* Especialista em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC/PR. Professor da Universidade do Oeste Paulista - UNOESTE. Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB/SP – 29ª Subsecção. Consultor Jurídico. Colaborador do Instituto "O Direito Por Um Planeta Verde". Advogado. Procurador da Fazenda Pública de Martinópolis - SP. Email: galileuchagas@terra.com.br.

1 INTRODUÇÃO

Consumado o dano ambiental, despontam, via de regra, as responsabilidades civil, administrativa e penal para o poluidor, seja ele pessoa física ou jurídica, pública ou privada.

As lentes da presente abordagem estão focadas na responsabilidade civil do Estado, isto é, a pessoa jurídica de direito público da administração direta, representada pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

No desempenho normal das atribuições afetas à Administração Pública, de quaisquer níveis, os seus agentes podem causar danos ao meio ambiente ou permitir que outros o façam. E isso se dá pela ação ou omissão, dividindo-se esta última em direta e indireta.

Quando o objeto de investigação judicial é a ação ou omissão direta, não são encontradiças maiores dificuldades.

Entretanto, o debate se torna acirrado, na doutrina, e tormentoso na jurisprudência quando se trata de omissão indireta, em razão dos posicionamentos contrapostos em relação à possibilidade de responsabilizar solidariamente o Estado, para que depois este exerça o regresso contra o causador direto do dano.

Em razão de o meio ambiente possuir prestígio de direito fundamental, o embate desperta fascínio porque assentado, sobretudo, em norma constitucional.

A contribuição que a responsabilidade por omissão indireta proporciona é de caráter dúplice: ao um só tempo atua na reparação, enquanto noutro vértice obriga o Poder Público a exercer a prevenção.

Para melhor compreensão da matéria, é necessária uma incursão investigativa às origens da responsabilidade civil comum do Estado, para, somente depois, alcançar a responsabilidade civil ambiental contemporânea.

2 CONCEITO

Para Cretella Júnior,[1] "a responsabilidade civil, que de modo mais apropriado se denominaria patrimonial, envolve, antes de tudo, o dano, o

1 CRETELLA JÚNIOR, José. **O Estado e a obrigação de indenizar**. Rio de Janeiro: Forense, 1973. p. 41. Entendimento de VEDEL. Droit Administratif. 5. ed. p. 325.

prejuízo, o desfalque, o desequilíbrio ou descompensação do patrimônio de alguém. Sem dano, de modo algum se cogitaria do equacionamento e resolução do problema da responsabilidade civil, porque esta consiste, precisamente, "na obrigação imposta, em certas condições, ao autor de um prejuízo, de repará-lo, quer em natura, quer em algo equivalente".

Cita Landi e Potenza, para os quais "a responsabilidade da administração pública, relativamente a outro sujeito, é responsabilidade civil, à qual se aplicam, todavia, alguns princípios particulares."

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

E prossegue, o eminente publicista, ensinando que "a responsabilidade do Estado por prejuízos causados a terceiros, em virtude de ação ou omissão do funcionário, tem longa história no campo do direito, a partir do estágio primitivo de total irresponsabilidade, passando por uma fase intermediária de equacionamento do problema em termos de direito privado, culminando, em nossos dias, depois dos pronunciamentos sucessivos do Conselho de Estado francês, por total reformulação do assunto, depois equacionado e resolvido em termos de direito público, informado pelo princípio eqüitativo de que todo cidadão se acha no mesmo pé de igualdade diante dos ônus e encargos sociais."[2]

Sylvia Di Pietro[3] corrobora a exposição e preleciona que "a regra adotada, por muito tempo, foi a da irresponsabilidade; caminhou-se, depois, para a responsabilidade subjetiva, vinculada à culpa (onde há de se provar a imprudência, negligência ou imperícia), ainda hoje aceita em várias hipóteses; evoluiu-se, posteriormente, para a teoria da responsabilidade objetiva, aplicável, no entanto, diante de requisitos variáveis de um sistema para outro, de acordo com normas impostas pelo direito positivo".

De outra parte, Celso Fiorillo e Marcelo Abelha[4] ensinam que "apesar

2 CRETELLA JÚNIOR, José. Op. Cit., p. 28. Cf.: (RIVERO. Droit Administratif. 8. ed. 1977. p. 265).
3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 501.
4 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável.** São Paulo: Max Limonad, 1973. p. 121-122.

de Aguiar Dias creditar a origem desta 'espécie' de responsabilidade nos idos do direito romano, os autores são quase unânimes em indicar a Revolução Industrial, como o principal motivo para o surgimento da responsabilidade civil objetiva".

Cretella afirma que o berço da responsabilidade objetiva foi o célebre caso Blanco, em que a decisão proferida, em 1873, pelo Conselho de Estado francês, abandonou a teoria de direito privado do Código Napoleônico, e enveredou por termos publicísticos.

Atualmente, o modelo é utilizado na maior parte dos Estados que abandonaram a responsabilidade subjetiva, adotando a objetiva.

4 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO COMPARADO

Consoante a cátedra do mestre citado, o cotejo entre sistemas jurídicos diferentes possibilita a compreensão de todos e cada um deles, como um todo, posicionando o intérprete em face do seu próprio sistema.

Partindo dessa premissa, é imprescindível analisar como se comporta o instituto da responsabilidade civil do Estado nos países que desfrutam de maior destaque no cenário jurídico mundial.

4.1 DIREITOS EUROPEUS

Na França, adotava-se a teoria da irresponsabilidade, conforme o art. 75 da Constituição do ano VIII, que evoluiu para a responsabilidade subjetiva – art. 1382 do Código Civil - e, posteriormente, para a objetiva.

No direito italiano, seguindo paralelamente a orientação francesa, passou-se da fase da irresponsabilidade para a fase civilística.

Os autores italianos, com base no direito positivo e na jurisprudência, concluem que, consoante preconiza o art. 28 da Constituição da República Italiana, de 1947, a responsabilidade é objetiva.

Na Alemanha, os §§ 31 e 89 do Código Civil e o art. 131 da Constituição de Weimar adotam a responsabilidade objetiva, com direito de re-

gresso contra o agente causador do dano.

O direito espanhol admitiu, no art. 4º do Regulamento de 22.06.1894, a obrigação de o Estado indenizar pelos prejuízos causados por atos do chamado poder discricionário. A partir de 1913, evoluiu para a responsabilidade objetiva.

Para o direito belga, o tema é complexo; ora a responsabilidade do Estado é direta (art.1.382 e 1.383 do Código Civil), ora indireta (art. 1.384, §3º, do mesmo codex), mas sempre subjetiva, porquanto é necessária a demonstração de culpa.

Em Portugal, até 1930, prevalecia a irresponsabilidade. Hoje, a jurisprudência adota a responsabilidade objetiva, somente elidida pela ocorrência de força maior ou culpa do lesado[5].

No direito inglês, ainda está em vigor a regra de que 'o Rei não erra', o que isenta o Estado da responsabilidade civil, porque o rei e os altos funcionários que lhe são subordinados diretamente se acham em posição intocável, tutores que são das normas jurídicas, e, por isso, fora do alcance do seu impacto. É a prevalência da irresponsabilidade estatal[6].

4.2 DIREITOS LATINO-AMERICANOS

Ao comentar a obra de Bielsa, Cretella Júnior[7] esclarece que a ausência de disposição constitucional a respeito da responsabilidade extracontratual da Administração Pública, no direito argentino, e o fato de que somente aparecerá esta, caso alguma lei específica a tenha estabelecido, evidencia que há adoção do princípio da irresponsabilidade estatal.

De acordo com Sayagués,[8] no direito uruguaio, por construção da jurisprudência subsistia a responsabilidade direta do Estado. A Carta de 1934 distribuiu a responsabilidade entre a Administração e os funcionários, porém com a responsabilidade subsidiária da primeira. A Constituição de 1952 voltou a adotar a responsabilidade direta da Administração e o direito de regresso contra o servidor em determinadas situações.

5 CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. [S.l. : s.n.], 1965. p. 375.
6 DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 556.
7 CRETELLA JÚNIOR, Op. cit., p. 167-168.
8 SAYAGUÉS, Laso Enrique. **Tratado de Derecho Administrativo**. [S.l. : s.n.], [20-?]. p. 617. v. 1.

Trata-se, a toda evidência, da responsabilidade objetiva.

Consoante a maestria de Patrício Aylwin,[9] no Chile não há lei que contemple a responsabilidade do Estado, e os tribunais se firmam em critérios civilistas para dirimir conflitos em que exista responsabilidade da Administração. O art. 83 da Lei nº8.282 - Estatuto Orgânico dos Funcionários da Administração Civil do Estado - é a norma genérica sobre o assunto.

A responsabilidade é subjetiva e indireta, prevendo, também, a possibilidade do direito de regresso contra o agente público.

Na Colômbia, vigora a responsabilidade objetiva.

No México, motivada pelo conceito de soberania, impera a irresponsabilidade do Estado, com algumas atenuações, que vão surgindo gradativamente nas leis administrativas.

4.3 O DIREITO NORTE AMERICANO

Nos Estados Unidos, subsiste o sistema da *irresponsabilidade* do poder público, herdado do direito inglês, e que conserva o Estado intangível, mas responsabiliza o servidor[10].

5 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO

Hely Lopes[11] leciona que "a doutrina da responsabilidade civil da Administração Pública evolveu do conceito de irresponsabilidade para o da responsabilidade com culpa, e deste para o da responsabilidade civilística e desta para a fase da responsabilidade pública, em que nos encontramos".

Ensina, ainda, que "o Direito pátrio oscilou entre as formas subjetiva e objetiva da responsabilidade civil da Administração. Não obstante a nebulosidade do art. 15 do Código Civil Brasileiro de 1916, alguns doutores já entendiam que a norma trazia a responsabilidade na espécie objetiva, dentre eles *Rui Barbosa, Pedro Lessa e Amaro Cavalcanti*. Contudo, já nas

9 AYLWIN A., Patrício. **Manual de Derecho Administrativo.** [S.l. : s.n.], 1952. p. 269-270.
10 DIAS, José de Aguiar, Op. cit., p. 557-558.
11 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 23. ed. São Paulo: Malheiros,1998. p. 530-533.

Constituições de 1946 (art. 194, parágrafo único), 1967 e 1969 a República Brasileira adota, de forma expressa, a responsabilidade objetiva".

A responsabilidade dos entes estatais, bem como pessoas físicas ou jurídicas delegadas de serviço público, que se encontra estampada no art. 37, §6º, da Carta, é objetiva.

E, para fundamentar a forma de responsabilidade, a doutrina publicista edificou as teses da culpa administrativa, do risco administrativo e do risco integral, a seguir analisadas:

Teoria da culpa administrativa - A teoria da culpa administrativa representa o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo que lhe sucedeu, pois leva em conta a falta do serviço para, dela, inferir a responsabilidade da Administração. É o estabelecimento do *binômio falta do serviço - culpa da Administração*. Já, aqui, não se indaga da culpa subjetiva do agente administrativo, perquire-se a falta objetiva do serviço em si mesmo, como fato gerador da obrigação de indenizar a terceiro o dano causado. Exige-se, também, uma culpa, mas uma culpa especial da Administração, a que se convencionou chamar de culpa administrativa.

Esta teoria exige muito da vítima, que, além da lesão sofrida injustamente, fica no dever de provar a falta do serviço para auferir a indenização.

Teoria do risco administrativo - A teoria do risco administrativo faz surgir a obrigação de indenizar a terceiro o dano do só ato lesivo e injusto causado pela Administração. Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa dos seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado.

Basta provar o nexo causal entre o fato lesivo (comissivo ou omissivo) e o dano, bem como seu montante, que exsurge naturalmente a obrigação de indenizar.

Teoria do risco integral - é a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniqüidade social. Por essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar a terceiro todo e qualquer dano suportado, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima. Daí por que foi acoimada de brutal, pelas graves conseqüências que haveria de produzir, se aplicada na sua inteireza.

Para essa vertente, o Estado é obrigado a reparar todo e qualquer dano, independentemente de sua origem. A adoção dessa teoria, em linha generalizada,

no âmbito da responsabilidade civil comum, segundo a maior parte da doutrina administrativa, levaria os cofres públicos à ruína.

O Direito brasileiro adota, nos moldes da Constituição Federal, a responsabilidade civil objetiva, fundada na teoria do risco administrativo.

Na doutrina brasileira, há unanimidade entre os maiores expositores do tema[12].

De acordo com a teoria adotada no Brasil, basta que a vítima demonstre o nexo causal entre a conduta comissiva ou omissiva do agente público e o resultado danoso, que surge, para o Estado (Administração Pública), o dever de reparar o dano.

A responsabilidade de indenizar somente é afastada quando o evento danoso decorre das excludentes de caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima, estado de necessidade, estrito cumprimento de dever legal, legítima defesa, atos de criminosos, atos de rebeldes e atos praticados em esfera excêntrica.

Vê-se, portanto, que se exige a ação ou inação do agente público para configurar a lesão.

Digno de menção consignar que Bandeira de Mello entende ser subjetiva a responsabilidade quando o dano resulta da omissão dos agentes públicos.

Esta é, portanto, a responsabilidade civil objetiva do Estado brasileiro, fundada na teoria do risco administrativo, aplicável, como regra, no âmbito da reparabilidade.

6 A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO NO DIREITO COMPARADO

Após traçarmos os contornos da responsabilidade civil comum, no Brasil e no mundo, vejamos se a responsabilidade por danos ambientais se-

12 AMORIM, Edgar Carlos de. **Lições de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 64; BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 194; CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 286; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de janeiro: Lúmen Júris, 1999. p. 367; CRETELLA JÚNIOR, José. Op. cit., p. 192; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit., p. 504; FRIEDE, Reis. **Lições Objetivas de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 192; GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 591; MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit., p. 535; MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 526; MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 665.

guiu os mesmos passos.

Enquanto no âmbito comum existe distinção entre a espécie responsabilidade estatal e a particular, na seara ambiental a mesma é uniforme. Em outras palavras, a responsabilidade civil ambiental do Estado, na maior parte dos países, é idêntica à do particular.

A Itália, consoante o art. 18, da Lei nº 349, de 08.07.1986, é dos poucos países no mundo que adota a responsabilidade subjetiva,[13] com base na culpa ou dolo.

Em 1980, com o advento da lei denominada CERCLA, os Estados Unidos da América adotaram a responsabilidade civil ambiental objetiva.

Paulo Affonso[14] sustenta que a Alemanha, pelo art. 1º e art. 3º, §1º da Lei de 10.12.1990,[15] a Grécia, por meio do art. 29 da Lei Fundamental nº1.650/86,[16] e Portugal, pelo art. 41, da Lei nº11/87, adotaram a responsabilidade civil ambiental genérica, na forma objetiva, ou seja, regula-se qualquer dano de cunho ambiental.

Outros países, no entanto, adotaram a responsabilidade objetiva apenas para determinados danos, a exemplo da França, conforme o art. 384, do Código Civil, que estabelece a responsabilidade sem culpa do "guardião" de instalação perigosa, e dos proprietários de aviões. "O Japão previu a responsabilidade objetiva da poluição da água (art. 19 da Lei 138/70, emendada pela Lei 84/72), da poluição atmosférica (Lei 97/68, emendada pela Lei 65/74) e incidentes provenientes de instalações nucleares (Lei 147/61, emendada pela Lei 53/71)"[17].

A Convenção do Conselho da Europa [18] - Convenção de Lugano -, de maneira tímida, também adota a responsabilidade objetiva, porém cir-

13 LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental:** do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 110.

14 MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 324-325 e 331.

15 Art. 1º - O empreendedor de uma instalação classificada no anexo I é responsável pelo dano acarretando morte, lesão corporal, lesão da saúde ou prejuízo para um bem causados por impactos sobre o meio ambiente provocados a partir da instalação. Art. 3º [...] §1º - Um dano resulta de um impacto sobre o meio ambiente se ele é causado por substâncias químicas, vibrações, ruídos, pressões, radiações, gás, vapores, calor ou outros fenômenos que se difundem no solo, no ar e na água.

16 Art. 29 - Quem - pessoa física ou jurídica - polua ou degrade o meio ambiente é obrigado a pagar uma indenização, salvo se provar que o dano é devido a força maior ou que resulte da ação culpável de terceiro, que tenha agido com dolo.

17 MACHADO, Op. cit., p. 330.

18 De 21.07.1993.

cunscrita a atividades perigosas.[19]

Sob a ótica jurisprudencial, Ramón Martín Mateo, citado por Paulo Affonso, expõe, numa visão holística, que "la jusrisprudencia, en todos los países, incentivada por la doctrina, a venido ampliando los supuestos de responsabilidad objetiva como consecuencia de la introducción de riesgos en el contexto de la civilización industrial, lo que tiene perfecto encaje em el âmbito del Derecho Ambiental, haciendo desaparecer la culpa o al menos invirtiendo la carga de la prueba

Como ante la trascendencia colectiva y no solo individual de los perjuicios. La propia Constitución española sostiene esta evolución al establecer rotundamente la obrigación de reparar los daños causados"[20].

Édis Milaré arremata que "a responsabilidade civil objetiva funda-se num princípio de equidade, existente desde o Direito Romano: aquele que lucra com uma atividade deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultantes"[21].

Não se pode negar o importantíssimo avanço no aspecto jurídico de proteção ambiental, com a adoção da responsabilidade objetiva.

No entanto, pontifica Herman Benjamin que "não imaginemos, todavia, que a utilização pelo direito ambiental de uma responsabilidade civil revitalizada resolverá, de vez, a degradação do planeta. Inicialmente, é bom lembrar que as técnicas de proteção do meio ambiente são (e precisam ser) complementares entre si e devem funcionar de maneira integrada, da responsabilidade civil, penal e administrativa ao planejamento, auditorias e instrumentos econômicos"[22].

7 A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO

7.1 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

A responsabilidade civil ambiental objetiva surgiu, pela primeira vez, num diploma legislativo brasileiro, o Decreto-Lei nº 79.347/77, que

19 LEITE, Op. cit., p. 110.
20 MACHADO, Op. cit., p. 329.
21 MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 338.
22 BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. Responsabilidade cível pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental,** São Paulo, n. 9, p. 10, jan./mar. 1998.

promulgou a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Poluição do Mar por Óleo; posteriormente, brotou na Lei nº6.453, de 17/10/1977, que trata da responsabilidade civil por danos nucleares.

Depois disso, aflorou no bojo do art. 14, §1º, da Lei nº6.938/81, instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente, na Lei nº7.092/83, sobre danos decorrentes de transporte rodoviário de produtos perigosos; na Lei nº7.347/85, que regula a ação civil pública; na Lei nº7.542/86, sobre a responsabilidade de danos à segurança de navegações, a terceiros e ao meio ambiente; na Lei nº7.661/88, sobre danos aos recursos naturais e culturais da zona costeira.

Em 1988, a responsabilidade sem culpa foi constitucionalizada pela Carta Política, nos seus arts. 21, XXIII, "c" e 225, §3º, a qual por sua vez, recepcionou a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Estabeleceu-se, a contar de então, um novo paradigma pelo qual, segundo Herman Benjamin[23] "abandona-se o eixo antigo da *legalidade*, transformada esta em simples elemento (dependente) da *constitucionalidade*."

A partir daí, passou a ser reproduzida em quase todos os atos normativos específicos de natureza ambiental, a exemplo da Lei nº7.802/89, que dispõe sobre a manipulação de agrotóxicos e afins e sobre os danos à saúde das pessoas e ao meio ambiente; Lei nº7.805/89, sobre danos causados ao meio ambiente, decorrentes de atividades mineradoras; Lei nº8.171/91, sobre danos causados, ao meio ambiente, por atividades agrícolas; Lei nº8.974/95, sobre atividades da biogenética; e Lei nº10.308/2001, sobre rejeitos radioativos, entre outros.

A norma mais recente, de longo e considerável alcance, é o art. 927, parágrafo único, do Código Civil de 2002, que também disciplina a responsabilidade objetiva, ao dispor que "Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem".

Por esse prisma, Paulo Affonso[24] esclarece: "quanto à primeira parte, em matéria ambiental, já temos a Lei nº6.938/81, que instituiu a respon-

23 BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos et al. (Org.). **Meio Ambiente e Constituição**: uma primeira abordagem. O Direito e o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Imprensa Oficial, 2002. p.101.

24 MACHADO, Op. cit., p. 328.

sabilidade sem culpa. Quanto à segunda parte, quando nos defrontamos com atividades de risco, cujo regime de responsabilidade não tenha sido especificado em lei, o juiz analisará, caso a caso, ou o Poder Público fará a classificação dessas atividades".

Esse posicionamento se harmoniza com as lições de Morato Leite[25], quando alerta "para o fato de carecer o risco de uma especificação de conteúdo" e que o dispositivo em estudo "veio ampliar a aplicação da teoria do risco".

De outro lado, a partir do instante em que a forma de responsabilidade ambiental passou a ter sede constitucional, sua reprodução em leis posteriores indica elevado grau de atecnia legislativa.

Exemplo disso foi a inserção da responsabilidade civil objetiva no art. 5º, do projeto de lei que se tornou a Lei nº9.605/98. Como bem observou Herman Benjamin[26], não fosse o veto presidencial sustentando que a definição da responsabilidade objetiva já está corporificada na Lei 6.938/81, estaríamos diante de uma lei redundante, e, o que é pior, Lei de Crimes Ambientais dispondo sobre matéria essencialmente civil.

Pela evolução realizada, infere-se que a trajetória da responsabilidade ambiental, na hierarquia legislativa brasileira, deu-se de maneira inversa, isto é, foi acolhida inicialmente por decreto, passando à tutela de lei ordinária para, somente após, ganhar foro constitucional.

Ao enfocar o tema, Paulo Affonso[27] assevera que "não se aprecia subjetivamente a conduta do poluidor, mas a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e seu ambiente".

Por conseqüência, a responsabilidade civil do Estado, em sede ambiental, é de natureza objetiva, resultado da hibridez do art. 37,§6º c.c. o art. 225, §3º, da CF/88, independentemente de culpa do degradador ou do co-responsável, este último, no caso da omissão indireta, bastando evidenciar sua ação ou omissão o dano e o nexo entre esses elementos.

De modo que a modalidade adotada deita suas raízes na teoria do *risco integral*, que, por sua vez, "não admite quaisquer excludentes"[28].

25 LEITE, Op. cit., p. 131-134.
26 BENJAMIN, 1998, p. 26.
27 MACHADO, Op. cit., p. 322.
28 MILARÉ, Edis. Op. Cit., p. 338. SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2000. p. 279; BENJAMIN et al, Op. cit., p. 41.

7.2 CONDUTAS LESIVAS

Fincada a responsabilidade civil do Estado por dano ambiental, três questões se propõem: a) essa responsabilidade deve ser levada a efeito somente quando o Poder Público causar o dano através da ação de seus agentes? b) subsiste a responsabilidade estatal quando o dano ocorre em razão da inação do Poder Público em adotar medidas que por lei lhe incumbia (instalação de sistema de tratamento de esgotos, disposição final dos resíduos sólidos etc.)? ou c) aplica-se a responsabilidade sem culpa ao Poder Público se o dano causado diretamente por particular, mas que ocorreu em razão da omissão da Administração em fiscalizar o degradador ?

A primeira situação é denominada conduta comissiva. Em segundo plano, tem-se a omissão direta. E, por fim, da omissão indireta.

7.3 DANO AMBIENTAL

Dano ambiental não recebeu do legislador brasileiro uma definição expressa; antes, associou degradação a poluição.[29]

De ver-se está que, o exegeta deve recorrer, sempre que necessário, à Convenção de Lugano, que, por seu turno, conceitua dano ambiental em seu art. 2º, n.7, alínea "c", como "toda a perda e dano resultante de uma alteração do meio ambiente na medida em que não seja considerado dano à pessoa e a seus bens".[30]

8 O ESTADO E O DANO EMERGENTE DA OMISSÃO INDIRETA

Pelo que se decalca do art. 225, da CF/88, e do art. 14, §1º, da Lei nº6.938/81, as hipóteses da ação (construção de uma estrada, ponte etc.), ou da omissão de obrigação específica (adequação de depósito de lixo, tratamento de efluentes e esgotos urbanos e industriais antes do seu lançamento em curso d'água etc.), não ensejam qualquer divergência doutrinária ou jurisprudencial, uma vez que, aferido o dano pela ação ou omissão direta,

29 LEITE, Op. cit., p. 107.
30 Idem, ibidem, p. 106.

surge naturalmente o dever de repará-lo sob as modalidades postas pela *lex* à disposição do seu aplicador.

Entretanto, no que tange à responsabilidade por omissão do Estado em fiscalizar o terceiro, degradador principal, ou omissão indireta, o caso se nos apresenta com certa complexidade, seja o dano decorrente de atividade licenciada, seja de ato ilícito.

Nessa esteira, existem três correntes doutrinárias a respeito: a primeira, faz opção pela responsabilização solidária com direito de regresso; a segunda afasta a solidariedade; e a terceira, menos expressiva, propõe a solidariedade apenas quando se verificar culpa grave, ou omissão injustificável por parte das autoridades.

Em primeira análise, adepto da solidariedade, ministra Édis Milaré, fazendo remissão à Lei nº6.938/81, art. 3º, IV, que "as pessoas jurídicas de direito público interno podem ser responsabilizadas pelas lesões que, por ação ou omissão, causarem ao meio ambiente".[31]

E prossegue, o escoliasta, referindo-se ao conteúdo do art. 225, da CF/88, que, "segundo entendemos, o Estado também pode ser solidariamente responsabilizado pelos danos ambientais provocados por terceiros, já que é seu o dever de fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. Essa posição mais se reforça com a cláusula constitucional que impôs ao Poder Público o dever de defender o meio ambiente e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

Reparado o dano, o Estado se valerá do regresso contra o seu causador direto.

Filiam-se a esse entendimento Paulo Affonso,[32] Nigro Mazzilli,[33] Rodolfo Mancuso,[34] Morato Leite,[35] Vera Lúcia Jucovsky,[36] José Afonso da Silva, Nelson Nery Jr[37] e Meire Montes.[38]

31 MILARÉ, p. 342.
32 MACHADO, p. 333.
33 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo:** meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 256.
34 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 354-355.
35 LEITE, Op. cit., p. 196.
36 JUCOVSKY, Vera Lúcia Rocha Souza. Responsabilidade civil do Estado por danos ambientais no Brasil e em Portugal. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 12, p. 60, out./dez. 1998.
37 SILVA, Op. cit., p. 281.
38 MONTES, Meire Lopes. Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental. In: BENJAMIM, Antonio Herman (Org.). **O Direito e o Desenvolvimento Sustentável.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2002. p. 595.

O primeiro acrescenta, ainda, que a responsabilidade solidária empurra o Poder Público ao exercício do seu poder-dever de vigiar e fiscalizar a saúde ambiental coletiva e, por igual, as atividades que possam comprometê-la.

Ademais, referido poder-dever decorre do princípio da legalidade e há de ser exercido com eficiência, consoante mandamentos alocados no art. 37, da CF/88, sob pena de caracterização, inclusive de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, da Lei nº8.429/92.

As Cortes de Justiça que adotaram essa corrente têm-se manifestado da seguinte forma:

> BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. 1ª Câmara Civil. A legitimidade passiva decorre da conceituação do poluidor dada pelo art. 3º, IV, da Lei nº 6.938, de 31.08.1981: art. 3º Para os fins previstos nesta lei, entende-se por: IV – poluidor: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. Tem o Município o dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente (art. 225), impedindo a sua degradação e o dever legal, na forma da Lei Orgânica, art. 443, de interditar, embargar ou demolir qualquer construção ou atividade de urbanização executada sem autorização ou licença. O penhasco Dois Irmãos, onde se situa a área em degradação, foi tombado com o objetivo de proteger a paisagem e o que resta da Mata Atlântica. Se o Município, por omissão, deixa de cumprir o seu dever constitucional e legal de proteger o meio ambiente, é responsável indireto, como diz a lei, pela degradação. E esse dever é primário, nos termos do art. 22, parágrafo único, do Código Florestal: 'nas áreas urbanas, a que se refere o art. 2º desta lei, a fiscalização é competência dos municípios, atuando a União supletivamente'. Como agente poluidor primário, que tem inclusive o dever de impedir a desfiguração da cidade sob o aspecto urbanístico, o Município é o responsável e contra ele a Ação Civil Pública foi corretamente dirigida. [...] Pelo princípio da solidariedade pode o autor escolher contra quem demandar: o que é compatível com o litisconsórcio, especialmente quando se trata de defesa de interesses difusos. A se entender de outra forma, seria pratica-

mente impossível o andamento de uma Ação Civil Pública, dada a gama de interesses públicos, coletivos e particulares que envolvem a proteção do meio ambiente, cuja amplitude é praticamente incomensurável. [...] O MP escolheu bem a quem acionar: o poluidor indireto primário, que eventualmente responderá por omissão, se a sentença de mérito assim o entender. Agravo de Instrumento nº 2.200/95 – j. 09.04.1996 – v.u. – rel. Des. Martinho Campos[39].

E mais:

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 8ª Câmara de Direito Privado. Trata-se [...] de responsabilização objetiva do Poder Público Municipal, pelos prejuízos decorrentes do comportamento omissivo. A regularização de loteamentos é atividade atribuída à Prefeitura Municipal, consoante se vê do art. 40 da Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Daí decorre a legitimação da Municipalidade para figurar no pólo passivo de demanda que vise à regularização de loteamento. No mérito, a respeitável sentença recorrida conferiu adequada solução à demanda, ao reconhecer a omissão administrativa da Prefeitura Municipal, que não adotou suficientes medidas capazes de impedir a implantação do loteamento irregular, de nefastas conseqüências urbanísticas e ecológicas. A legislação outorga à Administração Municipal diversos instrumentos para coibir o surgimento de loteamentos clandestinos. Não obstante, não havendo adoção de providências rigorosas e eficazes, tanto que o loteamento foi executado. Como é intuitivo, a instalação do núcleo habitacional clandestino não se desenvolveu do dia para a noite. Se a Municipalidade houvesse agido com rigor, nos limites de sua competência, manejando os instrumentos de que dispõe, inclusive no âmbito jurisdicional, o loteamento não teria proliferado na intensidade em que se verifica neste caso. Apelação Civil nº 251.161-1 - j. 14.08.1996 – v.u. – rel. Des. César Lacerda[40].

39 **Revista de Direito Ambiental**, ano 2, n. 6, p. 159.
40 JTJ – LEX 189/25.

O Tribunal da Cidadania exarou o seguinte entendimento:

> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça - STJ. 1ª Turma. O Município, em se tratando de ação civil pública para obrigar o proprietário do imóvel a regularizar parcelamento do solo, em face do modo clandestino como ocorreu, sem ter sido repelido pela fiscalização municipal, é parte legítima para figurar no pólo passivo da demanda. O Município tem o poder-dever de agir para que loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição. O exercício dessa atividade é vinculado. Recurso Especial nº194.732/SP, rel. Min. José Delgado, j. 23.02.1999, v.u., DJU 21.06.1999, p. 83.

A responsabilização do Estado pelo dano ambiental decorrente da omissão indireta foi admitida no art. 15, da Lei nº 6.453/77, que trata da responsabilidade por danos nucleares.

De acordo com referido dispositivo, se algum material nuclear possuído ou utilizado ilicitamente e não relacionado a qualquer operador causar acidente, os danos serão suportados pela União, que terá direito de regresso contra quem lhe deu causa.

Está explícito que o legislador brasileiro prevê a possibilidade de dano com material cuja posse seja ignorada pelo órgão incumbido da fiscalização da atividade – a União Federal.

Com isso, verificado o dano, a responsabilidade recai sobre os ombros da Administração Pública negligente que deveria fiscalizar, mas não o fez.

Note-se quão acentuado é o reconhecimento da responsabilidade pela omissão indireta que, de subsidiária no art. 14, da mesma lei, passa a ser solidária nos moldes do seu art. 15.

Ademais, Morato Leite e Patryck Ayala,[41] asseveram que a nova concepção de Estado democrático de direito proposta por J. J. Canotilho, "implica admitir que o Estado de direito responde pelos seus atos".

Essa visão retira o manto do Estado prepotente, sob o qual repousam

41 LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. São Paulo: Forense Universitária, 2002. p. 219.

os denominados "discricionarismos".

Mazzilli expõe que a proposição doutrinária e jurisprudencial que considera legítima a inclusão do Poder Público no pólo passivo da ação, em virtude do princípio da solidariedade, não autoriza seja a Fazenda Pública arrolada indiscriminadamente como requerida em ações ambientais. Há de preponderar cautela e bom senso em cada caso.

Em sentido diametralmente oposto, Valery Mirra[42] sustenta que "acionar indiscriminadamente o Estado, em caráter solidário com o terceiro degradador, pela sua omissão em fiscalizar e impedir a ocorrência do dano ambiental, significaria, no final das contas, transferir à própria vítima última da degradação – a sociedade – a responsabilidade pela reparação do prejuízo, com todos os ônus daí decorrentes, quando, na verdade, a regra deve ser a da individualização do verdadeiro e principal responsável, evitando-se, com isso, indesejável socialização dos encargos necessários à reparação de danos ambientais praticados por pessoas físicas ou jurídicas determinadas".

Compartilham dessa corrente, Celso Fiorillo e Marcelo Abelha,[43] lecionando que [...] "não se deve, numa atitude simplista e irresponsável, desejar que o Poder Público seja o responsável, sempre, pela omissão causadora do dano ao meio ambiente".

Com norte nesse posicionamento:

> Inadmissível, pois, a denunciação da União Federal, do Estado de São Paulo e do Município de Cubatão, sob o fundamento de que estas pessoas jurídicas de Direito Público incentivaram e autorizaram a instalação da ora agravante no local, com as conseqüências daí decorrentes, e fiscalizam as atividades. Aliás, se a pretensão fosse viável, equivaleria à condenação da própria vítima da poluição, isto é, o povo, ao ressarcimento dos danos provocados pelas indústrias, o que constituiria verdadeiro paradoxo. Agravo de Instrumento nº 124.319-1 - j. 28.03.1990, v.u. – rel. Des. Souza Lima[44].

42 MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 205.

43 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 129.

44 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 7ª Câmara Cível. **Revista dos Tribunais,** v. 655, p. 83-85.

Helli Alves, citada por Álvaro Mirra, sugere uma terceira corrente, consistente na flexibilização dos dois extremos, isto é, a princípio, e como regra, não adotar o acionamento do Estado como co-responsável solidário ao particular degradador principal, sendo, porém, admissível, nas hipóteses revestidas de culpa grave, ou de omissão injustificável por parte das autoridades.

Segundo José Afonso da Silva,[45] Helli Alves "pondera que o art. 37, §6º, da Constituição Federal só admite a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas de Direito Público por danos causados por seus agentes, nessa qualidade. Assim, a responsabilidade do Estado por dano ambiental provocado por terceiro funda-se na culpa".

Nesse sentido, decisão da Corte paulista invocada pelo eminente Talden Farias[46] no bojo de ação reparatória que tramita perante o Poder Judiciário do Estado de Pernambuco:

> Quando o comportamento lesivo é omissivo, os danos não são causados pelo Estado, mas por evento alheio a ele, a omissão é condição do dano, porque propicia sua ocorrência. Condição é o evento cuja ausência enseja o surgimento do dano. No caso de dano por comportamento omissivo, a responsabilidade do Estado é **subjetiva**. (BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 4ª Câmara Cível. j. 25.04.1996, v.u. – rel. Des. Soares Lima – JTJ – Lex 183/76, apud Rui Stoco, Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial, São Paulo: ed. RT, 1999, p. 575). (Grifo nosso).

Trilhando idênticas veredas, pronunciou-se o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

> 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

45 SILVA, Op. cit., p. 281.

46 FARIAS, Talden. Trabalho Forense. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 9, n. 34, p. 337.

> solidária, a ensejar o litisconsórcio facultativo. 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 nexo 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. (BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 1º Grupo de Câmaras Cíveis. Embargos Infringentes nº70001620772 - j. 01.06.2001 – rel. Des. Carlos Roberto Lofego Canibal). (Grifo nosso).

Essa corrente tem em Toshio Mukai[47] grande defensor que, embora admita a responsabilidade solidária objetiva por fatos da natureza quando haja conivência omissiva da Administração, diz: "somente quando o evento danoso puder ser atribuído diretamente à omissão do agente público, é que haverá a responsabilidade da Administração posto que surge aí a culpa *in omittendo* do Poder Público". Exige, em regra, que haja culpa, e que seja grave.

No entanto, Mirra expõe, com muita propriedade, que, ao exigir culpa grave da Administração, referida proposição contraria a espécie de culpa - objetiva - adotada pela Lei nº 6.938/81, art. 14, §1º e art. 225, §3º, da Constituição da República de 1988.

E José Afonso, por seu turno, esclarece ser complicado sustentar a posição de Helli em face da ordem que verte da Constituição, impondo ao Poder Público o dever de defender o meio ambiente.

9 CONCLUSÃO

Com exceção do Brasil, em tempos remotos vigorava a teoria da irresponsabilidade civil do Poder Público.

Posteriormente, adotou-se a responsabilidade civil (comum ou ambiental) subjetiva, que evoluiu para a objetiva, com o colorido que se apre-

47 MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 77.

senta na atualidade.

A responsabilidade ambiental está alicerçada na teoria do risco integral, não admitidas excludentes basta provar o nexo causal entre a ação ou omissão do agente público e o dano.

Em que pesem entendimentos doutrinários e jurisprudenciais contrários, o Estado deve responder solidariamente pelos danos ambientais decorrentes da omissão indireta, sem prejuízo de sanções de outra ordem, e agir regressivamente contra o seu causador direto, ainda porque possui o encargo de proteção atribuído pela Constituição Federal.

Os danos podem ter como causa atividade licenciada ou ato ilícito.

A implementação da responsabilização solidária estatal contribuirá, com relevo, ainda que indiretamente, para o gerenciamento competente dos recursos naturais e da fiscalização das atividades humanas que possam, de uma forma ou de outra, comprometê-los.

Dessa maneira, a reparação, aparente objeto principal, na verdade torna-se apenas meio para descortinar a prevenção, que é o pano de fundo e o substrato do Direito Ambiental.

No entanto, não se pode perder de vista a situação peculiar de cada caso, em ordem a evitar que a inclusão do Estado, como co-responsável, se torne ameaça à própria coletividade - a quem a lei procura defender.

A responsabilidade civil ambiental objetiva do Estado, no Direito pátrio, aliada à legislação infraconstitucional, em cotejo com o direito comparado, denuncia que o Brasil possui o melhor complexo legislativo do mundo, bastando somente que este deixe de gravitar na órbita dos fatos, e seja transposto, efetivamente, para a realidade prática, sob pena de perpetuar-se na retórica dos poetas e sonhadores.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Edgar Carlos de. **Lições de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense,1999.

AYLWIN A, Patrício. **Manual de Derecho Administrativo**. [S.l. : s.n.], 1952.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1994.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos et al. Responsabilidade cível pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 3, n. 9, p. 5-52, jan./mar., 1998.

_____. **Meio Ambiente e Constituição:** uma primeira abordagem. O Direito e o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.

CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. [S.l.: s.n.], 1965.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

CARVALHO, Carlos Gomes de. **Legislação Ambiental Brasileira**. Leme: LED, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.

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

DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FARIAS, Talden. Trabalho Forense. **Revista de Direito Ambiental**,São Paulo, ano 9, n. 34, p. 319-338.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, Rodrigues, Marcelo Abelha, **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FRIEDE, Reis. **Lições Objetivas de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1999.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

JUCOVSKY, Vera Lúcia Rocha Souza. Responsabilidade civil do Estado por danos ambientais no Brasil e em Portugal. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 3, n. 12, p. 26-67, out./dez., 1998.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental:** do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: Revisa dos Tribunais, 2003.

LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. São Paulo: Forense Universitária, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**. 8. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MONTES, Meire Lopes. **Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental. O Direito e o desenvolvimento sustentável**. (Org. Antonio Herman Benjamin). São Paulo: Imprensa Oficial, p. 587-597, 2002.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL, São Paulo, ano 2, n. 6, p. 159, abr./jun. 1997.

SAYAGUÉS, Laso Enrique. **Tratado de Derecho Administrativo**. [S.l.: s.n.], [20-?]. v. 1.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.