

A Responsabilidade Civil do Estado perante as enchentes urbanas

Geovana Santana da Silva*

Pós-graduanda do Curso de Pós-Graduação em Direito Público pela Faculdade Metropolitana São Carlos.

Valdeci Ataíde Cápua*

Analista Judiciário do TJ/ES e Mestre em Relações Privadas e Constituição pela Faculdade de Direito de Campos dos Goytacazes.

Resumo

O presente artigo tem a finalidade de analisar, por meio de conceitos doutrinários, das legislações aplicáveis ao presente caso e pela jurisprudência pátria, a possibilidade de se responsabilizar o Estado pelos danos causados às populações vítimas das enchentes urbanas. O tema aqui discutido, tem a importância de conscientizar os aplicadores do Direito, bem como a população, da necessidade de proteção ao meio ambiente, tendo em vista o descaso da Administração Pública em agir de forma preventiva. Dessa forma, buscou-se apresentar o conceito e evolução histórica da legislação do Direito Ambiental, bem como a importância de se preservar o meio ambiente. Foi ainda levantada a possibilidade de se responsabilizar o Estado de forma objetiva pelos danos causados pelas enchentes urbanas, bem como a possibilidade dos lesados buscarem judicialmente à reparação pelos danos materiais e/ou morais sofridos, diante de uma Administração Pública que deixa de cumprir com sua obrigação constitucional, demonstrando através da jurisprudência, como nossos Tribunais têm agido diante dessas situações. Por fim são apresentados meios de tutela processual de proteção do meio ambiente, através da ação popular, da ação civil pública e também da possibilidade do uso da Lei de Improbidade Administrativa para punir os agentes públicos por atos que atentem contra a defesa do meio ambiente.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Responsabilidade civil; Enchentes urbanas; Princípio da prevenção; Princípio da Precaução.

Abstract

This article aims to analyze, through doctrinal concepts, the legislation applicable to this case and country case-law, the possibility of the State liable for damage caused to the victims of urban flooding. The topic discussed here, is the importance of awareness among enforcers of law as well as the population, the need to protect the environment, given the indifference of the public administration to act preventively. Thus, it sought to introduce the concept and historical evolution of environmental law legislation as well as the importance of preserving the environment. Was even raised the possibility of the State liable in an objective way for damage caused by urban flooding, as well as the possibility of injured parties to seek court for compensation for property damage and / or moral suffered before a public administration that fails to comply with his constitutional obligation, demonstrating through case law, as our courts have acted in such situations. Finally they appear procedural remedies available to protect the environment through popular action, civil action and also the possibility of using the Administrative

Misconduct Law to punish public officials for acts that threaten the defense of the environment.

INTRODUÇÃO

Assunto muito debatido nos últimos anos, é a questão das águas, seja o seu excesso como ultimamente no caso das enchentes, bem como a sua escassez. O presente artigo irá abordar a questão da responsabilidade civil do Estado perante as enchentes urbanas.

Para melhor compreender o tema, necessário se faz conceituar o Direito Ambiental, bem como os seus desdobramentos, fazendo uma breve reflexão da evolução da histórica do Direito Ambiental, abordando as suas três fases.

Assim é possível perceber que o Direito Ambiental é antigo. Desde o período do descobrimento do Brasil já existia certa forma de proteção a determinados bens. Mas com o passar dos anos e o uso desenfreado dos recursos naturais, a comunidade internacional começou a reunir-se e a apontar os problemas e possíveis soluções para os impactos ambientais que tanto afetam a vida no planeta.

No âmbito interno, o Brasil em 1981 quando criou a Política Nacional do Meio Ambiente, buscou consolidar o tema Direito Ambiental. Mesmo não tendo sido criado até hoje um único Código de Direito Ambiental, existem no ordenamento jurídico pátrio, várias legislações esparsas que tratam do assunto, como o Código de Pesca, o Código Florestal, dentre outros.

No presente artigo, busca-se enfatizar a importância que o Direito Ambiental tem no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que foi elevado seu *status* a nível constitucional, pois a Carga Magna reserva um capítulo exclusivo para o tema.

Mesmo com as legislações nacionais existentes e Conferências realizadas a nível mundial, o meio ambiente ainda sofre muito. Os danos causados pelo uso desmedidos dos recursos naturais, têm prejudicado a vida no planeta. Danos estes que muitas das vezes são causados pela ação e/ou omissão do Estado que não sabe planejar, causando assim, cada vez mais, prejuízos à população e ao meio ambiente.

Segundo reportagem veiculada no Jornal Nacional, um estudo do Instituto Mundial de Recursos, chegou a conclusão de que as enchentes urbanas, acarretam prejuízos de mais de R\$ 9 bilhões, anualmente, para o Brasil, atingindo em média 265 mil pessoas, e isso se deve, principalmente, pela falta de planejamento urbano por parte das autoridades públicas. Reforçando que, se nada for feito, o número de pessoas

atingidas pelas enchentes, pode triplicar nos próximos 15 anos. Em um ranking mundial de países afetados pelos alagamentos, o Brasil, assume o décimo primeiro lugar.¹

No ano de 2014, muito se falou da falta de chuva, os baixos índices nos reservatórios, que causaram até aumentos abruptos nas contas de luz dos brasileiros. Mesmo em uma parte do país com escassez de água, em outras regiões, com a Norte por exemplo, os níveis dos rios têm aumento muito, devido às fortes chuvas. As enchentes urbanas, são problemas frequentes em nosso país, e mesmo assim, a Administração Pública não age como deveria, fazendo um trabalho de prevenção a essas catástrofes ambientais que tanto prejudicam a população envolvida.

O Estado têm deveres para com a população, obrigações estas esculpidas na própria Carta Magna, bem como na legislação infraconstitucional. Ocorre que, muitas dessas leis, na maioria das vezes, são empecilhos para a solução das enchentes urbanas, pois acabam por esbarrar na questão da preservação/recuperação das áreas atingidas, bem como há um grande jogo de empurra-empurra, entre os Entes da Federação para definir qual será o responsável para solucionar o problema.

As enchentes urbanas, ocorre nos Municípios, mas normalmente este Ente não possui recursos suficientes para recuperar as áreas afetadas, por isso, precisa que o Governo Federal libere recursos para serem tomadas as medidas necessárias.

Mesmo não tendo o Município condições de arcar sozinho com as consequências das enchentes urbanas, este tem o dever de legislar e fiscalizar o ordenamento do uso e ocupação do solo, como dispõe a Lei 10.257/2001, em seu artigo 37. O Município tem a obrigação direta de fazer cumprir a política urbana, em especial, a gestão ambiental na área urbana, não esquecendo que o Ente Municipal age de forma complementar para dispor sobre o uso e ocupação de áreas não disciplinadas pela União e pelo Estado. Deve-se reforçar que tanto a União e quanto os Estados, também devem atuar na gestão ambiental de forma compartilhada com os Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988.

O presente artigo, irá trazer a discussão sobre a possibilidade do Estado ser responsabilizado pelos danos causados pelas enchentes urbanas, bem como a execução de indenização, seja patrimonial e/ou moral, para ressarcir as populações que são afetadas todos os anos pelas cheias dos rios, diante da inércia de uma Administração Pública que não toma medidas eficazes de prevenção e precaução para evitar os danos decorrentes das

¹ Disponível em: < <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/03/estudo-diz-que-enchentes-provocam-prejuizos-de-r-9-bilhoes-para-o-brasil.html>> Acesso em: 13 de março de 2015.

enchentes, evitando por exemplo a ocupação de áreas de riscos, e acabam por preferir receber verbas Federais, nas quais não é necessário ocorrer a concorrência pública para a execução das intervenções ou ações. A política de remoção não pode ser assistencialista porque pode gerar custos “ad aeternum” e a população ficando todos os anos a mercê da sorte.

CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO AMBIENTAL

O Direito Ambiental é o ramo do Direito que estuda as atividades humanas que podem causar danos ao meio ambiente, e a consequente defesa desses impactos ao ecossistema.

Portanto, o Direito Ambiental visa proteger o meio ambiente das atividades humanas que causam impactos ambientais, de modo a preservá-lo e melhorá-lo para as gerações presentes e futuras, educando o ser humano a viver de forma sustentável.

No Direito existem várias ramificações, como o Direito Penal, Direito Civil, Direito do Trabalho, dentre outros. Referidos ramos da Ciência Jurídica possuem um Código que disciplina sua matéria específica. Todavia, o Direito Ambiental, não possui um único Código que acolha toda a legislação ambiental do Brasil.

Tramitou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 5.367/2009 que propunha instituir o Código Ambiental Brasileiro, todavia, referido projeto foi arquivado em 29/06/2011.

Entretanto, existem códigos setorializados do Direito Ambiental, como o Código de Caça (Lei nº 5.197 de 3 de janeiro de 1967), Código de Pesca (Lei nº 11.959 de 29 de junho de 2009) e o mais recente e polêmico Código Florestal (Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012).

A Carta Política de 1988 não definiu o conceito de Direito Ambiental, limitando-se apenas a tratar da proteção. Esse conceito acabou sendo definido pela doutrina, pela jurisprudência e pela legislação infraconstitucional.

Um exemplo, é a Lei nº 6.938/81 que traz um conceito de meio ambiente, como sendo “*o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*”.

Mas a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, também inovou nesse conceito, pois elevou o ser humano para o centro questão ambiental, ao determinar

que todos têm “*direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*”.

Sendo este também o entendimento do STF, no julgamento da ADI 3540, ao dispor que é dever do Estado, bem como de toda a coletividade defender e preservar o meio ambiente, para que assim esse meio seja preservado para as futuras gerações, uma vez que todos têm direito a um ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, a doutrina majoritária classifica o conceito jurídico de meio ambiente em: o meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho. Contudo, essa divisão serve apenas para proporcionar uma melhor identificação do fato gerador do dano, bem como o bem tutelado que foi violado, uma vez que não é possível dividir o meio ambiente.

A jurisprudência, do Supremo Tribunal Federal, define que “*A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.*” (ADI 3540 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528)

Com essas considerações, pode-se definir que o meio ambiente natural, é aquele formado pelos recursos naturais (bióticos – com vida e abióticos – sem vida), que estão na natureza, como por exemplo, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, o mar territorial, o solo, o subsolo, os estuários, os elementos da biosfera, a flora e a fauna.

Já o meio ambiente artificial é aquele que pode ser produzido ou modificado pela ação humana, formados pelos espaços públicos fechados (edifícios urbanos) e pelos espaços públicos abertos (praças, ruas e áreas verdes). Incluindo-se também nesse contexto os espaços habitáveis que se relacionam com a zona rural.

Assim, a Constituição ao dispor sobre a sustentabilidade das cidades, impõe ao Estado o dever de promover uma política urbana adequada e participativa, como também é exigido pela Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), em seus arts. 182 e 183.

O meio ambiente cultural está disciplinado no art. 216 da Carta Política, que dispõe: “*Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico*”.

O instrumento legal que protege o patrimônio histórico e artístico brasileiro, é o tombamento ambiental. Através do tombamento, preserva-se um conjunto de bens móveis e imóveis que é de interesse público, seja pela importância histórica para o país, ou por seu valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

Por fim, o meio ambiente laboral, é uma continuação do conceito de meio ambiente artificial, relacionando-se diretamente com às condições do ambiente de trabalho. A proteção constitucional a este tipo de meio ambiente, vem estampada nos incisos XXII e XXIII do art. 7º e no inciso VIII do art. 200.

É necessário que se proteja o meio ambiente do trabalho, pois além de preservar a integralidade dos trabalhadores, visa-se também a proteção das populações que não tem relação de emprego/trabalho com a empresa, uma vez que se um estabelecimento comercial não respeita as normas ambientais, estará colocando a população local em risco, como por exemplo ao não fazer o tratamento adequado para evitar a poluição do ar ou das águas.

Após essa breve reflexão sobre o conceito de Direito Ambiental, pode-se traçar uma evolução histórica do Direito Ambiental no Brasil. Antes de se tornar um ramo autônomo do Direito, o Direito Ambiental possuiu vários dispositivos jurídicos que tratavam do comportamento humano *versus* o meio ambiente.

A evolução história da legislação ambiental pode ser dividida em três fases distintas: individualista, fragmentária e holística. É necessário mencionar que referidas fases não têm inícios e fim definidos, de forma que os elementos que as caracterizam podem ser confundidos entre cada fase.

Primeiramente, a fase individualista é marcada pela falta de preocupação do homem com o meio ambiente, este período é datado a partir do descobrimento do Brasil até os anos de 1950. Nesse período, não havia uma preocupação com o meio

ambiente, existiam algumas normas particulares que protegiam determinados recursos naturais, como o crime de injúria ao rei pelo corte de árvores frutíferas, a proibição de se jogar qualquer tipo de material nos rios que viessem a prejudicar a vida dos peixes e suas criações, a proteção ao pau-brasil, dentre outros. Nesta fase, priorizava-se a proteção a determinado elemento da natureza, enfatizando sua botânica ou estética ou o direito de propriedade.

A segunda fase, chamada de fragmentária, que compreendia o período de 1950 a 1980, buscava proteger determinadas atividades exploratórias de recursos naturais, que tinham valor econômico. Nesse período o Poder Público começa a permitir e a conceder o uso dos recursos naturais, possibilitando assim, a exploração da fauna, floras, minérios, os recursos hídricos, pesqueiros e de exploração da terra.

Na fase fragmentária, foram instituídos o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), o Código Florestal (Lei nº 4.771/65), a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/67), o Código de Pesca (Decreto-lei nº 221/67) e o Código de Mineração (Decreto-lei nº 227/67).

Na terceira e última fase, a holística, que compreende o período de 1981 até os dias atuais, passou-se a enxergar o meio ambiente como integrado e interdependente. Após anos sem se preocupar com o meio ambiente num todo, os organismos internacionais, após a 2ª Guerra Mundial, voltaram os olhos para essa questão, uma vez que com o uso desmedido dos recursos naturais, o crescimento da produção industrial sem qualquer controle e o risco de se perder determinados recursos naturais, fizeram com que se voltassem à busca de medidas protetoras do meio ambiente.

Na fase holística é que foi criada a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81. A nível de proteção ambiental, referida lei foi determinante para se buscar meios efetivos de proteção ao meio ambiente, pois além dessa proteção, traçaram-se conceitos, princípios e objetivos, passando assim, a considerar o meio ambiente como um bem jurídico autônomo. Nesse momento, estava claro que o meio ambiente precisava ser tutelado, priorizando-se o uso adequado e sustentável dos recursos naturais, para a sobrevivência de todo o ecossistema no planeta.

Outro grande avanço desse período, é a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública). Referido instrumento legal veio como a forma de proteção ao meio ambiente e demais direitos difusos e coletivos. Com a ação civil pública, foi criada a possibilidade de se levar à apreciação do Poder Judiciário os danos causados ao meio ambiente.

Dentre outros avanços ocorridos na fase holística, o mais importante de todos foi a promulgação da Carta Magna de 1988, que traz um capítulo exclusivo sobre o meio ambiente, além de outros artigos esparsos, elevando assim o tema a nível constitucional.

Nesse contexto, é importante frisar que o meio ambiente vem sofrendo grandes devastações com o passar dos anos. Os recursos naturais continuam sendo cada vez mais utilizados de forma desordenada. Devido a essa utilização desenfreada dos recursos naturais, a comunidade internacional buscou medidas para proteger o meio ambiente, foi então, na década de 70, que as discussões começaram a ser construídas.

O movimento internacional que primeiro debateu a questão da proteção ao meio ambiente foi o Clube de Roma, no final dos anos 60, que tinha como objetivo principal, compreender a degradação ambiental, que estava ocorrendo, buscando essa resposta através da indicação dos principais fatores econômicos, políticos e sociais que estavam desencadeando a depredação dos recursos naturais não-renováveis.

Referido Clube, era formado por um grupo de economistas, educadores e industriais, divididos entre 25 países, totalizando com 75 membros. Ao final dos estudos, o Clube de Roma chegou à conclusão de que as pessoas deveriam ser conscientizadas de que os recursos naturais são esgotáveis, e que por isso, as políticas utilizadas pelos governos, foram altamente criticadas.²

O primeiro grande evento a nível internacional realizado para proteção do meio ambiente equilibrado foi a Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente (Conferência de Estocolmo), realizada em 1972, onde houve uma participação de um número muito maior de países, bem como de organizações não-governamentais. Referida Conferência buscava discutir a questão homem *versus* natureza.

Alguns fatores chamaram a atenção da comunidade científica da época, como a questão sobre o futuro do planeta, as mudanças climáticas e a questão das águas. Chamavam também a atenção dos estudiosos, os grandes desastres ambientais que estavam acontecendo; o crescimento desordenado das cidades devido ao crescimento da economia a busca de uma sociedade cada vez mais capitalista.

² MCCORMICK, John. Rumo ao paraíso. A história do movimento ambientalista. Tradução de Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1999, p.86.

A Conferência serviu para “acordar” o mundo para os problemas ambientais existentes, e a busca por soluções. Foi a partir dela, que outras conferências também foram realizadas, como a Eco 92 e Kyoto.

Pode-se destacar que a Conferência das Nações Unidas realizada em 1992 (Eco 92), no Rio de Janeiro, também conhecida como Cúpula da Terra, onde se reuniram Chefes de Estados e Organizações não Governamentais (ONGs) para se discutir sobre formas de desenvolvimento sustentável, assunto até então não muito conhecido e debatido.

Durante a Eco 92, foram debatidos alguns temas, tais como, o clima, água, reciclagem, dentre outros. Nesse evento foram aprovadas duas importantes convenções, uma referente a biodiversidade e outra sobre as mudanças climáticas.

A Agenda 21, foi um passo importante dado na Eco 92, onde se definiu um plano de ações com objetivos para melhorar as condições ambientais no planeta.

Outro ponto a ser destacado, da Eco 92, foi a instituição do dia 22 de março como o Dia Mundial da Água, recurso natural mais castigado nos últimos 50 anos.

Após inúmeros movimentos ambientais internacionais, e de até mesmo movimentos a nível nacional, como por exemplo, o 1º Encontro Nacional dos Seringueiros, nos anos 80, a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi inserida na Constituição Federal de 1988, no título da Ordem Social, em seu artigo 225, a proteção ao meio ambiente, como um direito fundamental de terceira geração.

Assim, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é necessário para a sobrevivência do planeta, e conseqüentemente da espécie humana. Devido a essa necessidade, surgiu o Direito Ambiental para regular e proteger a relação entre o homem e o meio ambiente.

Portanto, pode ser percebido pelos fatos acima expostos, que o Direito Ambiental não é novo. Novo, é o interesse das Nações em achar uma forma sustentável de se viver no planeta.

PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO

As leis que regem o Direito Ambiental no Brasil, tem um cunho notadamente preventivo. Nesse diapasão, o princípio da prevenção, como pondera

FIORILLO³, é um dos princípios mais essenciais que norteiam o Direito Ambiental, devido ao fato do dano ambiental ser muitas das vezes irreversível e/ou irreparável.

A adoção do princípio da prevenção no ordenamento jurídico brasileiro, fica claro no art. 225 da Carta Política, ao dispor que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A legislação infraconstitucional, através da Lei nº 6.938/81, em seu art. 2º, também traz a preservação como um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente. Dispõe ainda no inciso I do art. 4º da referida lei, que:

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
[...]

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

O Princípio de nº 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, evidenciou o acolhimento do princípio da precaução, *in verbis*:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Assim sendo, o princípio da precaução se baseia na hipótese da ação humana causar danos a toda coletividade vinculada a casos de desastres aos seres vivos, e a dúvida sobre os danos que possam acontecer. Referido princípio abarca as situações de riscos que não podem ser mensurados, se causarão ou não danos ao meio ambiente.

Cristiane Derani⁴, entende que o princípio da precaução deve buscar o afastamento do perigo e a proteção contra o próprio perigo, utilizando-se de melhores tecnologias e políticas públicas ambientais.

Quando um dano ambiental acontece, o sistema jurídico em muitas das vezes é ineficaz, devido a impossibilidade de se restabelecer o *status quo ante*, por isso,

³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11.ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 111-112.

⁴ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 170.

o princípio da prevenção tem uma importância tão grande no Direito Ambiental, sendo assim, uma de suas bases primordiais.

Devido a essa dificuldade/impossibilidade de se recuperar o meio ambiente degradado, é necessário que a atuação da Administração Pública seja mais preventiva. Como se sabe, as enchentes urbanas, são fatos que acontecem todos os anos no país, sendo que a cada ano uma região diferente é afetada, deixando a população totalmente a mercê dos males advindos com as cheias.

Assim sendo, os princípios da prevenção e da precaução deveriam ser o principal objetivo da Administração Pública, e não deixando que o Estado se limite a apenas reparar, indenizar ou punir os responsáveis pelos danos ambientais já ocorridos, pois estas situações devem ser apenas utilizadas como último recurso no Direito Ambiental.

A reparação, a indenização e a punição, não são as únicas ferramentas disponíveis na Política Ambiental, não podendo o Estado se limitar nelas. A Constituição Federal e as demais legislações aplicáveis à espécie, objetivam principalmente a prevenção ao dano ambiental, pois assim, se terá um meio ambiente ecologicamente equilibrado, preservando-o para as gerações futuras.

Portanto, o princípio da prevenção pode ser entendido como aquele que visa afastar o perigo do dano ambiental, bem como assegurar as gerações futuras e a sustentabilidade do meio ambiente. Referido princípio visa não só os riscos iminentes, mas principalmente os riscos de danos ambientais futuros.

O princípio da prevenção tem como base o binômio conhecer e prevenir, pois a partir do momento em que se detecta que determinada atividade pode gerar danos ao meio ambiente, medidas devem ser tomadas para prevenir os danos. Em contrapartida, no princípio da precaução, os danos não previsíveis, mas existem dúvidas ou incertezas acerca da possibilidade de ocorrer o dano, a partir de certa atividade humana.

Desse modo, com a sua admissão no ordenamento jurídico, como demonstra AMOY⁵, tem-se uma mudança de paradigma. Em outras palavras, rejeita-se a orientação política e a visão empresarial que durante décadas predominaram, baseado na ideia de que só deveriam ser proibidas as atividades/substâncias potencialmente degradadoras, quando fosse comprovado cientificamente que gerariam danos ao meio ambiente ou para o homem.

⁵ AMOY, Rodrigo de Almeida. **Princípio da Precaução e Estudo de Impacto Ambiental no Direito Brasileiro**. Revista de Direito da Faculdade de Campos, Ano VII, N.8, junho de 2006. p. 15.

O princípio da prevenção e da precaução, para parte da doutrina, são quase que sinônimos, não havendo grandes distinções entre um e outro, sendo assim, na própria Política Nacional do Meio Ambiente, referidos princípios são tratados de forma igual. Assim entendem que o princípio da precaução é um aperfeiçoamento do princípio da prevenção.

Nesse sentido, Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2007):

Pretender desenvolver, no plano constitucional uma diferença entre prevenção e precaução seria, em nossa opinião, despiciendo. Ainda que algumas normas jurídicas no plano infraconstitucional indiquem a existência de um princípio da precaução (como, por exemplo, a diretriz descrita no art. 1º da Lei nº 11.105/2005), o comando constitucional se destina na realidade a estabelecer, em face das especificidades do direito matéria, ambiental e constitucional, a plena eficácia do art. 5º XXXV, da Carta Magna no que se refere evidentemente à possibilidade de ocorrer qualquer ameaça ao direito ambiental. (p. 42)

Já NOGUEIRA (2004), entende que:

O “princípio de precaução”, por sua vez, é apontado, pelos que defendem seu status de novo princípio jurídico-ambiental, como um desenvolvimento e, sobretudo, um reforço do princípio da prevenção. Seu fundamento seria, igualmente, a dificuldade ou impossibilidade de reparação da maioria dos danos ao meio ambiente, distinguindo-se do princípio da prevenção por aplicar-se especificamente às situações de incerteza científica. (p. 199)

Assim sendo, para essa outra parte da doutrina o princípio da precaução está para evitar o perigo em abstrato e potencial, já o princípio da prevenção está para evitar o perigo real/concreto, uma vez que há certeza do perigo que aquela determinada atividade que se quer implementar⁶.

Portanto, em análise aos conceitos aqui descritos, fica claramente demonstrada a importância dos princípios da prevenção e da precaução para o Direito Ambiental. O legislador constitucional e infraconstitucional, anuiu a importância dos mencionados princípios e da necessidade de sua real efetivação.

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PERANTE AS ENCHENTES URBANAS

Todos os anos, várias regiões do Brasil sofrem com as enchentes urbanas, em grandes proporções. Para tratar de referido assunto, não é necessário que se busque

⁶ **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, adotada em 14 de Junho de 1992. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2015.

acontecimentos muito antigos. No primeiro semestre de 2015, por exemplo, a região Norte do país, foi muito afetada pelas cheias dos rios Madeira, Acre e Negro.

Como exemplo a cidade de Brasileia no Acre, teve 80% de seu território afetado pelas cheias do Rio Acre, durante semanas. A população ficou desabrigada, o comércio fechado, prejuízos incalculáveis. A última maior cheia tinha ocorrido em 2012. Segundo a reportagem da Folha UOL⁷, o Secretário de Comunicação, Júnior Revollo disse que não houve obras para evitar um novo desastre, e que não há plano de prevenção a curto prazo para o Município, e que algumas obras estavam sendo planejadas.

Brasileia, ao decretar estado de calamidade pública, recebeu da União R\$ 170 mil, dos R\$ 3,3 milhões destinados ao Acre. Valor este insuficiente para arcar com todos os prejuízos causados na cidade.

A cheia do Rio Madeira no final do ano de 2014, atingiu um novo recorde na região Amazônica. O recorde anterior foi da cidade de Humaitá, no Amazonas, acontecido no ano de 1997. Além dos transtornos com as principais vias de acesso interditadas, os prejuízos na zona rural foram enormes, pois a região Norte do país é responsável por 31% da produção de carne bovina no Brasil.⁸

Deve também ser mencionada, as enchentes que acontecem nos grandes centros urbanos, que são alagados por chuvas de apenas algumas horas.

Enfim, vários são os exemplos de como o país sofre com as enchentes urbanas, e não se vê a Administração Pública, nas três esferas, fazendo ações necessárias com o objetivo de repelir os riscos das cheias, utilizando-se de medidas preventivas.

A prevenção é tão importante no Direito Ambiental, pois muitas vezes, reconstruir o dano é praticamente impossível, uma vez que renascer um ecossistema é quase que impraticável.

As inundações, são causadas normalmente pelo transbordamento de água, que é advindo de chuvas volumosas e contínuas. Referidas inundações podem ocorrer de forma artificial (através de erros nas construções de barragens, hidrelétricas, falta de planejamento urbano) ou natural (quando ocorre em áreas desabitadas).

Diante dessa diferenciação, pode o Poder Público ser responsabilizado pelas enchentes?

⁷ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/03/1603427-cidade-do-acre-vive-o-caos-apos-enchente-historica-de-rio.shtml>. Acessado em 16 de junho de 2015.

⁸ Disponível em <http://www.canalrural.com.br/noticias/tempo/chuva-regiao-norte-traz-records-historicos-cheia-nos-rios-prejudica-pecuaria-23646>. Acessado em 16 de junho de 2015.

Para responder essa questão, o ponto a ser observado é: se a enchente tem uma relação de causalidade com a omissão do Estado e o dano causado, o Estado ao não velar pelo bem estar da população, deve ser responsabilizado civilmente os lesados.

A própria Carta Magna em seu art. 182, ao tratar da política de desenvolvimento urbano, traz como objetivo a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, para garantir o bem-estar de seus habitantes.

Para Juarez Freitas (2015), o Estado ao não respeitar e não dar efetividade aos princípios da prevenção e da precaução, seja agindo ou se omitindo, faz nascer a responsabilidade civil objetiva do mesmo, que no âmbito do Direito Ambiental, essa responsabilidade será solidária, e não subsidiária. Para o referido Autor, o Poder Público não pode se valer das excludentes de responsabilidade, pois esta é atribuída ao Estado de forma objetiva, *in verbis*:

Logo, independe de culpa ou dolo a configuração do nexo causal, na leitura do artigo 37, parágrafo 6º da CF, toda vez que a ação ou a inoperância do Estado prejudicar, por excesso ou falta de precaução, o âmbito dos direitos fundamentais (não apenas na seara ambiental). Sob o influxo de tais princípios (superiores às regras) da proporcionalidade e da motivação, o Estado Democrático tem o direito-dever de, arrimado em sólidos fundamentos de fato e de direito, evidenciar a não-configuração do liame de causalidade. Nada vale a mera alegação de simples inocorrência de culpa ou dolo do agente, pois se impõe objetivamente a prova estatal da exclusão do nexo.

Portanto, se existe uma ameaça de danos ambientais graves e irreversíveis, a Administração Pública tem a obrigação de agir, se precavendo dos possíveis danos, sob pena de ser responsabilizada civilmente de forma objetiva pelos danos causados. Da mesma forma será responsabilizado o Estado, a reparar os danos materiais e/ou morais, se esse deixar o dano ocorrer, sem nada ter feito, ocorrendo assim o nexo de causalidade entre os prejuízos causados aos lesados e ação/omissão.

A Lei nº 9.605/98, em seu art. 70, prevê a possibilidade dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, dos agentes das Capitânicas dos Portos e do Ministério da Marinha de apurar as ações ou omissões que violem as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, através da lavratura do auto de infração administrativa ambiental, bem como da instauração do processo administrativo.

É dever de todos os Entes da Federação (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) proteger o meio ambiente, defender os recursos naturais, bem como a

conservação da natureza, conforme dispõe o art. 24 da Carta Política, tratando-se de competência concorrente.

A própria jurisprudência do STF, também reconhece essa competência concorrente das três esferas da Administração Pública. No julgamento da ADI 3540, o Ministro relator Celso de Mello, bem observou que é lícito ao Poder Público, em qualquer de sua estrutura federativa, autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos.

A Administração Pública ao não tomar as providências cabíveis a fim de evitar as inundações, caracteriza a “faute du service”, não podendo o Estado alegar caso fortuito ou força maior, pois na maioria das vezes é a falta de planejamento que fazem as cidades se alagarem todos os anos.

Assim sendo, os lesados devem procurar o Judiciário para serem ressarcidos materialmente e moralmente pelos danos sofridos, pois além dos bens materiais que perdem nas enchentes, o sofrimento, a frustração, incerteza e angústias causadas por toda a situação vivida, devem também ser reparados pelo Estado, pois resta assim configurado o dano moral sofrido.

Para corroborar o posicionamento aqui suscitado, colacionam-se alguns julgados dos Tribunais pátrios:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. ENCHENTE. INUNDAÇÃO EM IMÓVEL. DANO MORAL E MATERIAL CONFIGURADOS. PRETENSÃO DE REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CONHECIDA. 1. A Corte de origem, com amparo nos elementos de convicção dos autos, entendeu que ficou configurado dano moral reparável e responsabilidade do agravante, em enchente que causou danos no imóvel do agravado. 2. Inviável a revisão do referido entendimento, nesta via recursal, por demandar reexame de matéria fática, defeso em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ. 3. A incidência da referida Súmula impede o exame de dissídio jurisprudencial, porquanto falta identidade entre os paradigmas apresentados e os fundamentos do acórdão, em face da situação fática do caso concreto, com base na qual foi dada solução à causa. Agravo regimental improvido. (STJ - AgRg no REsp: 1366050 SP 2011/0264741-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 02/04/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/04/2013)

INDENIZAÇÃO - Municipalidade de São José do Rio Preto - Responsabilidade Civil - Veículo arrastado por enxurrada formada por águas de chuva de grande intensidade pluviométrica - **Responsabilidade objetiva da administração, consubstanciada no fato que tais chuvas sempre foram previsíveis no local, ante a comprovação de que obras contra enchentes estavam sendo**

realizadas e ainda, ante a comprovação de que chuva de intensidade pluviométrica maior havia ocorrido no ano anterior, mesma época - Procedência da ação - sentença reformada - Valor da indenização a ser apurada em liquidação de sentença por arbitramento, tendo em conta que o valor pedido é bem maior que o valor do mercado do veículo envolvido, devendo prevalecer, portanto, este último - Recurso provido. (Apelação Cível n. 94.906-5 - São José do Rio Preto - 4ª Câmara de Direito Público - Relator: Eduardo Braga - 27.04.00 - V. U.) (grifo nosso)

Ementa: RESPONSABILIDADE CIVIL - PODER PÚBLICO - AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANO - REDE PLUVIAL - OBRA - INUNDAÇÃO DE RESIDÊNCIA - PREJUÍZO MATERIAL - COMPROVADO NEXO DE CAUSALIDADE - PROCEDÊNCIA - **É da administração pública municipal a responsabilidade pela manutenção e conservação das redes de água e esgoto e de captação de águas pluviais, sendo-lhe imputada a responsabilidade pelos danos que, por sua negligência em conservá-las, venham a ocorrer.** INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA - PODER PÚBLICO - RISCO ADMINISTRATIVO - PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO - DANO - INUNDAÇÃO DE RESIDÊNCIA - COMPROVADO PREJUÍZO MATERIAL. A pessoa jurídica de direito público é responsável pela reparação do prejuízo material causado em inundação de residência e destruição de bens de particulares, se ficou demonstrado "salienter tantum" "o nexo causal entre sua omissão (dela, pessoa jurídica) e o resultado danoso. A responsabilidade do Poder Público é objetiva e funda-se na teoria do risco administrativo, decorrendo da ação ou omissão lesiva de seus agentes. (Número do processo: 1.0000.00.291181-6/000 (1) - Relator: HYPARCO IMMESI - Data do acórdão: 07/08/2003 - Data da publicação: 19/09/2003) (grifo nosso)

APELAÇÃO CÍVEL. RECURSO ADESIVO. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. ENCHENTE. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO ESTADO. DEVER DE INDENIZAR RECONHECIDO.

Em casos como o dos autos, em que se está diante de dano causado por fenômeno da natureza, importa, para o reconhecimento do dever de indenizar, a demonstração de que a omissão ou atuação deficiente da Administração Pública concorreu de forma decisiva para o evento, deixando de realizar obras que razoavelmente lhe seriam exigíveis, além do dano causado ao particular e do nexos de causalidade entre o primeiro e o segundo requisitos.

Caso concreto em que restou caracterizado, pela prova pericial, que uma das causas determinantes da inundação do imóvel do autor residia no fato de que a rede de esgoto e arrecadação de chuvas não estava concluída, sendo insuficiente o sistema para o escoamento da precipitação pluviométrica.

DANOS MORAIS. CARACTERIZAÇÃO. DANO *IN RE IPSA*. *Quantum* razoavelmente arbitrado pelo juízo *a quo* em R\$ 15.200,00 (doze mil reais), que vai mantido. DANOS MATERIAIS. DEMONSTRAÇÃO. A prova pericial confirma os danos causados aos rodapés e parquês da residência, bem como aos móveis, eletrodomésticos e utensílios dos autores. Também identifica, de forma clara, a desvalorização do imóvel decorrente do alagamento.

PEDIDO COMINATÓRIO. Descabe a imposição de multa para caso incidência de nova inundação no imóvel. Necessidade do devido processo legal. O nexos causal não pode ser presumido e antecipado. (Apel. Cível nº 70021188412. 6ª Câmara Cível TJ/RS. Relator Des. José Aquino Flores de Camargo. Julgado em: 25/11/2008.) (grifo nosso)

Sobre o assunto, Sergio Cavalieri Filho (2003) elucida que

A Administração Pública gera risco para os administrados, entendendo-se como tal a possibilidade de dano que os membros da comunidade podem sofrer em decorrência da normal ou anormal atividade do Estado. Tendo em vista que essa atividade é exercida em favor de todos, seus ônus devem ser também suportados por todos, e não apenas por alguns. Conseqüentemente, deve o Estado, que a todos representa, suportar os ônus da sua atividade, independentemente de culpa de seus agentes. Em apertada síntese, a teoria do risco administrativo importa atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa. (p. 239)

Assim sendo, para que fique caracterizada a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, é necessário que os danos causados aos lesados sejam causados por uma ação precária ou omissão do Estado em prevenir tais danos, ocorrendo assim esse nexos, deve o Estado indenizar.

TUTELA PROCESSUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Uma vez que os danos ocorrem, deve ser disponibilizado acesso aos procedimentos judiciais e administrativos para punir os agentes causadores do dano, incluindo a compensação e a reparação, conforme determina o Princípio 10 da Declaração da Rio/92.

O meio ambiente é um bem jurídico protegido pela Carta Magna, uma vez que além de ter um título exclusivo dedicado ao tema, também, é encontrado em várias outras partes da Constituição, inclusive sendo reconhecido como um direito e dever fundamental da pessoa humana.

Devido a importância que o meio ambiente tem, haja vista que é nele que a vida humana se desenvolve, mencionado bem jurídico foi elevado a direito fundamental, para que assim se pudesse proteger e dar efetividade a esse direito, dando a toda coletividade uma vida digna, em um meio ambiente sadio e sustentável.

Assim sendo, o meio ambiente é um bem de uso comum do povo, de titularidade difusa, transindividual, de dupla funcionalidade, por isso, deve possuir uma tutela processual mais específica.

A ação civil pública e a ação popular, são ferramentas que devem ser utilizadas pelos cidadãos ou pelo Estado para proteger o meio ambiente. Essas ações coletivas tutelam bens jurídicos que possuem vários titulares e que não seja possível dividir o seu objeto. O meio ambiente deve ser protegido, para que a vida possa ser possível para as futuras gerações.

A ação popular, regida pela Lei nº 4.717/65, é um remédio constitucional a disposição de qualquer cidadão, que esteja com seus direitos políticos regularizados, para proteger os bens públicos que pertencem ao povo. No caso presente, essa proteção se refere aos recursos naturais e ao meio ambiente de modo geral.

O inciso LXXIII do art. 5º da Carta Política, dispõe que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio público, histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Portanto, só poderá ajuizar uma ação popular para defesa do meio ambiente, qualquer cidadão brasileiro que esteja com seus direitos políticos em dia, sendo defeso aos estrangeiros, aos partidos políticos, inalistáveis, pessoa jurídica e entidades de classe, utilizar-se de referido remédio constitucional.

O próprio STF, na Súmula 365, pacificou o entendimento de que a pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular.

O ato combatido com a ação popular é aquele que lesa o patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Assim, a ação popular tem a função de reprimir os danos causados, bem como prevenir os atos que possam causar danos ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, e por fim tem a finalidade de fazer com que a Administração Pública aja, uma vez que estaria inerte diante de uma possível situação que poderá causar danos ao meio ambiente.

Já a ação civil pública, disciplinada pela Lei nº 7.347/85, é o instrumento processual específico para tutela do meio ambiente. O preâmbulo do dispositivo legal em comento regula que a ação civil pública veio para dispor acerca da responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, aos consumidores, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração à ordem econômica ou urbanística.

O Ministério Público é quem mais se utiliza desse instrumento legal para proteger o meio ambiente, reforçando que a Defensoria Pública, a União, Estados, Distrito Federal, Municípios, as Autarquias, Empresas Públicas, Fundações, Sociedades de Economia Mista e Associações (que estejam constituídas já pelo menos um ano e que tenha como finalidade institucional a defesa do meio ambiente), também podem utilizar-se dessa ferramenta.

Portanto, a ação civil pública tem como objetivo responsabilizar os causadores de danos morais e patrimoniais ao meio ambiente, conforme determinam os incisos contidos no art. 1º da Lei nº 7.347/85. A responsabilização se dará através do pagamento em dinheiro para reparar os danos causados, ou até mesmo através do cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer, conforme cada caso.

Além da ação civil pública e da ação popular como ferramentas para apuração e penalização de danos ao meio ambiente, a Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa, é um instrumento legal para se responsabilizar o Estado pelos danos causados ao meio ambiente, quando o mesmo deixa de cumprir com seus deveres legais na tutela do meio ambiente.

José Afonso da Silva (2005), bem observa que:

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4º). A probidade administrativa consiste no dever do funcionário de "servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. [...] O grave desvio de conduta do agente público é que dá à improbidade administrativa uma qualificação especial, que ultrapassa a simples imoralidade por desvio de finalidade. (p. 348)

Portanto, além da Lei de Improbidade Administrativa, a Carta Magna em seu § 3º do art. 225, traz a possibilidade da punição penal e administrativa daqueles que lesem o meio ambiente, sejam pessoas físicas ou jurídicas, podendo sofrer sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

É necessário que se frise que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos, e que compete ao Poder Público e à coletividade a proteção desse bem jurídico, conforme dispõe o *caput* do artigo retromencionado. Devido a essa necessidade de se preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, aqueles que causam danos ao meio ambiente, devem ser punidos de todas as formas previstas no ordenamento jurídico pátrio, seja penalmente, civilmente ou administrativamente.

Vidigal de Oliveira (1997), em sua obra, trata da possibilidade de se aplicar ao agente público além da sanção penal, a sanção administrativa, senão vejamos:

Além da incidência criminal ora retratada, a omissão das autoridades ambientais estaria a ensejar, também repercussão de índole administrativa, como as previstas na Lei n. 8.027/1990, que trata da conduta dos servidores públicos civis federais, e que prevê, inclusive a pena de demissão nos casos de ‘procedimento desidioso, assim entendido a falta ao dever de diligência no cumprimento de suas atribuições’, conforme art. 5º, parágrafo único, inc. IV, bem como a caracterização da improbidade administrativa, constituída por ‘retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício’, consoante disposto no art. 11, II, da Lei n. 8.429/1992.

Mencionado Autor vai além, ao descrever sobre a ineficiência da Administração Pública em defender e preservar o meio ambiente:

Apesar da expressa atribuição legal conferida ao Poder Público na defesa e preservação do meio ambiente, muitas vezes essa presença fiscalizatória do Estado-Administrador tem-se observado de modo bastante tênue, ou até mesmo inexistente, ensejando o acionamento da máquina judiciária, com os instrumentos de poder coercitivo a esta disponível, de modo que se possa então alcançar um resultado que, em realidade e precedentemente, já poderia encontrar-se atrelado a uma atividade própria e específica da Administração – esta no que concerne ao enfoque civil e administrativo, sem alcance à repercussão penal, por óbvio reservada ao Judiciário. [...] com a proliferação de ações judiciais de índole protetiva ao meio ambiente, e das quais não se infere qualquer pretensão reparadora ou indenizatória, mas apenas a imposição de uma obrigação de fazer ou não-fazer, como a suspensão ou paralisação de certa atividade prejudicial ao meio ambiente, é por demais importante que se passe a analisar com mais profundidade essa inércia da Administração em adotar iniciativas que lhe caberiam, como expressão própria do seu dever institucional, e com a busca de soluções absolutamente compatíveis e viáveis apenas em sede administrativa.

A Lei de Improbidade Administrativa que regulamentou o art. 37, § 4º da Carta Política, em seus artigos 9 a 11, traz as hipóteses em que o agente público poderá ser considerado improbo, pois cometeu os atos que geraram enriquecimento ilícito do agente, que causaram prejuízo ao erário e por fim, os atos que atentaram contra os princípios da Administração Pública.

Para que o agente público venha a ser punido por ato de improbidade administrativa, além da ocorrência de uma das possibilidades acima descritas, é necessário que o ato tenha sido praticado contra o sujeito passivo descrito no art. 1º da Lei n 8.429/92, que o agente ativo seja o agente público ou terceiro que tenha concorrido com a prática do ato improbo ou tenha dele se aproveitado, diretamente ou indiretamente,

bem como a existência de um ato dano, e por fim, a ocorrência do elemento subjetivo, qual seja, a culpa ou conduta dolosa do agente público.

Luís Paulo Sirvinskas (2007), em seu Manual de Direito Ambiental, traz em sua obra a menção a primeira ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa ambiental, proposta em face de agentes públicos, vejamos:

Esta ação civil passou a ser utilizada para a proteção do meio ambiente. É mais um instrumento processual para se somar à ação direta de declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, à ação civil pública, à ação popular, ao mandado de segurança coletivo e ao mandado de injunção. Em 14 de julho de 1998, o ilustrado Promotor de Justiça, Dr. Sérgio Turra Sobrane, propôs, em caráter pioneiro, a primeira ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa em matéria ambiental, com pedido liminar, em face da então Secretária Estadual do Meio Ambiente, da Coordenadora de Licenciamento Ambiental e Proteção de Recursos Naturais (CPRN), da Diretora do Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental (DAIA) e da Embraparque (Empresa Brasileira de Parques S/C Ltda.), pedindo a nulidade da licença prévia irregularmente concedida à Embraparque e a condenação por improbidade administrativa da Secretária, da Diretora e da Coordenadora. A empresa Embraparque pretendia construir um parque aquático na cidade litorânea de Itanhaém, no Estado de São Paulo, denominado Xuxa Water Park. A ação foi julgada parcialmente procedente em primeira instância, encontrando-se em trâmite na segunda instância.

A jurisprudência pátria é farta em decisões que condenam os agentes públicos por ato de improbidade administrativa ambiental, vejamos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO. INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS. I. O administrador público deve se pautar pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade, devendo rever seus atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais. II. **Constitui ato de improbidade administrativa a expedição de alvarás de construção sem o prévio e integral cumprimento do procedimento administrativo, diante da violação à legislação vigente e à ordem pública, ambiental e urbanística.** III. **A conduta do administrador que, mesmo após ser instado a anular os atos ilegais, mantém-se inerte a situação de grave risco, merece maior reprovabilidade.** IV. Negou-se provimento ao recurso. (TJ-DF - APC: 20100111095192 DF 0039895-47.2010.8.07.0001, Relator: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 17/12/2014, 6ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 27/01/2015 . Pág.: 474) (grifo nosso)

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVOS RETIDOS. INÉPCIA DA INICIAL AFASTADA. JUNTADA DE DOCUMENTOS. CABIMENTO. SENTENÇA EXTRA E/OU ULTRA PETITA. INOCORRÊNCIA. **ÁREA VERDE.**

BEM PÚBLICO. ENTREGA DE LOTES SEM OBSERVAR OS REQUISITOS LEGAIS. CARACTERIZAÇÃO DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SANÇÕES.

READEQUAÇÃO. INDEVIDA INDENIZAÇÃO POR DANO AMBIENTAL QUE NÃO FOI DEVIDAMENTE COMPROVADO. Preenchidos todos os requisitos elencados no art. 282 do CPC, bem como o disposto no art. 17, § 6º, da Lei nº 8.429/92, não há inépcia da inicial da demanda. O Magistrado é o destinatário da prova, podendo deferir a juntada de documentação que entenda necessária para solucionar a lide, inclusive de ofício. Aplicação do princípio do livre-convencimento. Inteligência dos arts. 130 e 131 do CPC. Estando a condenação dos demandados de acordo com os pedidos contidos na inicial, não há que se falar em sentença extra e/ou ultra petita.

Caracteriza-se como ato de improbidade administrativa a distribuição de lotes de bem público, parte localizada inclusive em área verde, sem atentar aos ditames legais, restando evidenciado o dolo dos demandados, devendo, no entanto, ser realizada a readequação das sanções impostas, pois não houve prejuízo ao erário, aplicando-se apenas a pena de multa, correspondente a uma vez a remuneração dos réus à época dos fatos, sendo as sanções de perda da função pública, de suspensão dos direitos políticos e de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, medidas extremamente graves, que devem ser reservadas para os atos igualmente mais graves, o que não é o caso dos autos. Indevida condenação aos danos ambientais pela falta de sua comprovação. Precedentes do TJRS e do STJ. Agravos retidos desprovidos. Apelação da parte autora desprovida. Apelações dos demandados providas em parte. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70054719794, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 27/06/2013) (TJ-RS - REEX: 70054719794 RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Data de Julgamento: 27/06/2013, Vigésima Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 03/07/2013) (grifo nosso)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. (...) PRAÇA PÚBLICA. ÁREA VERDE. BEM DE USO COMUM. ALIENAÇÃO. ILEGALIDADE. CARACTERIZAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SANÇÕES. READEQUAÇÃO. **Caracteriza-se como ato de improbidade administrativa a alienação de fração de praça área verde, bem público de uso comum do povo inalienável, por ex-Prefeito do Município de Campo Bom a terceiros, enquadrados na forma do art. 3º da Lei nº8.429/92.**

Readequação das penalidades impostas, afastando-se a sanção de ressarcimento ao erário, ante a determinação de reversão dos bens ao patrimônio público, sob pena de enriquecimento indevido da Municipalidade. Precedente do TJRS. Suspensão dos direitos políticos do agente por cinco anos. Apelações providas em parte, por voto médio do Relator. (Apelação Cível Nº 70034140111, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 11/03/2010) (grifo nosso)

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL E SECRETÁRIO DO MUNICÍPIO. (...) **Caracteriza improbidade administrativa, prevista no art.11 da Lei 8.429/92 (atentado contra os princípios da administração pública), Prefeito Municipal e Secretário, pai e filho, respectivamente, que, em final de mandato, promovem reunião na Prefeitura e distribuem terrenos em área verde (reservada), de propriedade do Município, num autêntico loteamento clandestino,** para fins de promoção pessoal e compensar pessoas que de algum modo colaboraram ou apoiaram o partido político na campanha eleitoral, inclusive desejando a todos Feliz Natal e recomendando que construíssem logo, pois era imprevisível a situação com o futuro Chefe do Executivo. (...) (Apelação Cível Nº 70040858375, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 25/04/2012) (grifo nosso)

Portanto, mencionados instrumentos legais para defesa do meio ambiente, têm suma importância na busca pela efetividade de aplicação da legislação ambiental, na tutela do meio ambiente. A ação civil de improbidade administrativa ambiental, deve ser também utilizada para essa defesa.

CONCLUSÃO

O Direito Ambiental é o ramo do Direito que estuda as atividades humanas que podem causar danos ao meio ambiente, e a conseqüente defesa desses impactos ao ecossistema.

A legislação ambiental foi criada para regulamentar o uso sustentável dos recursos naturais e é a principal ferramenta de tutela do meio ambiente.

Com o uso desenfreado dos recursos naturais, a comunidade internacional voltou seu olhar para a questão do meio ambiente. Alguns eventos internacionais foram marcantes na busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável, dentre eles podemos citar a Conferência de Estocolmo e a Eco 92.

No âmbito nacional, existem várias legislações infraconstitucionais esparsas que tratam do assunto. Com a promulgação da Constituição de 1988, o meio ambiente passou a ter um *status* constitucional. Mesmo com essa necessidade de instrumentos legais para proteção do meio ambiente, ainda hoje, não temos em nosso ordenamento jurídico pátrio um código único que trate do Direito Ambiental.

A Carta Magna traz o dever do Estado de proteger o meio ambiente, garantindo para as populações presentes e futuras um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

O Direito Ambiental tem como base vários princípios para a tutela do meio ambiente, dentre eles, podemos mencionar a importância que têm os princípios da prevenção e da precaução. Se tais princípios fossem respeitados pela Administração Pública, os danos causados a população pelas enchentes urbanas poderiam ser reduzidos ou até mesmo evitados.

O princípio da precaução, deve ser ainda mais posto em prática, pois mencionado princípio tem uma visão ainda mais profunda sobre a possibilidade de possíveis danos ambientais, pois trabalha com hipóteses que muitas das vezes não têm a certeza científica que determinada atividade ambiental irá gerar danos ao meio ambiente.

A partir do momento que o Estado tem o dever constitucional de agir para reduzir e/ou eliminar os impactos causados pelas enchentes urbanas, e esse se omite ou não age da forma correta, o Estado deve sim, ser responsabilizado civilmente de forma objetiva pelos danos causados a população afetada.

Existem ferramentas legais que podem ser utilizadas em defesa do meio ambiente, como a ação civil pública, a ação popular, e a lei de improbidade administrativa. Esta última, como visto, não é muito abordada pela doutrina. Todavia, é importante que se destaque que a Lei de Improbidade Administrativa deve ser usada em sua integralidade para reprimir o administrador por todo e qualquer ato de improbidade, que cause danos ao erário, que afete os bens públicos, que causem o enriquecimento ilícito do agente público ou que não respeite os princípios esculpidos no ordenamento jurídico pátrio que devem ser observados pela Administração Pública.

É muito importante a discussão aqui levantada, pois todos os anos, em várias regiões do país, se vê notícias de alagamentos que trazem muitos prejuízos para as pessoas afetadas. Assim, o presente artigo tem a importância de apresentar subsídios para que possam os lesados buscarem o devido ressarcimento patrimonial e/ou moral, haja vista que a Administração Pública não cumpriu com sua obrigação constitucional de bem zelar pelo meio ambiente, tomando medidas preventivas para evitar os danos causados pelas enchentes urbanas.

Com os julgados aqui apresentados, podemos ver o que Poder Judiciário, quando acionado, tem agido em prol do meio ambiente, ao punir os responsáveis pelos danos causados ao meio ambiente, e por garantir aos lesados o devido ressarcimento pelo danos patrimoniais e/ou morais sofridos.

Por fim, podemos concluir que o Estado tem muito o que fazer para evitar os danos causados todos os anos pelas enchentes urbanas. Esse agir, deve ser em todas as

esferas da Federação – União, Estados, Municípios e Distrito Federal. A tutela do meio ambiente deve ter prioridade absoluta, pois se assim não for, a cada ano teremos novas notícias de tragédias cada vez maiores dos danos causados pelas enchentes. E para que se comece a mudar essa visão dos agentes públicos que querem apenas receber verbas quando do acontecimento das catástrofes, eles devem ser responsabilizados pelos danos causados às populações afetadas pelas enchentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988.

FARIAS, Talden Queiroz. **Propedêutica do Direito Ambiental**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1545>. Acesso em: 30 de jul. de 2015.

FILHO, Sérgio Cavaliere. **In “Programa de Responsabilidade Civil”**, 5ª ed., Malheiros Editores Ltda., São Paulo/SP, 2003, p. 239.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

FREITAS, Juarez. **O princípio constitucional da precaução e o dever estatal de evitar danos juridicamente injustos**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/oabeditora/users/.../1205505615174218181901.pdf>> Acesso em: 17 de jun. de 2015.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Coleção sinopses para concursos - Direito ambiental**. 2ª edição. 2014. Editora Juspodvim.

MEDEIROS, Fernanda Luiz Fontoura de, ROCHA, Marcelo Hugo da. **Como se preparar para o exame de Ordem, 1ª fase**. 6.ª ed. - Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2014.

NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. **O conteúdo jurídico do princípio da precaução no direito ambiental brasileiro** apud FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs). **Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p 199.

OLIVEIRA, Alexandre Vidigal de. **Proteção ambiental em juízo – Omissão administrativa – Questões relevantes**. *Revista de direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 7, 1997.

SANTANA, Anina Di Fernando. **Uma análise da evolução histórica do Direito Ambiental e o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1545

juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9701&revista_caderno=5. Acesso em: 17 de jun. de 2015.

SILVA, José Afonso da, **Comentário contextual à Constituição**, São Paulo: Malheiros, 2005. p. 348.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.