

A RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL SOLIDÁRIA DO ESTADO – PL 2159/2021

THE STATE'S SOLIDARY CIVIL LIABILITY – BILL 2159/2021

Artigo recebido em: 09/12/2023

Artigo aceito em: 26/11/2024

Daniele de Castro Pessoa de Melo*

* Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Recife/PE, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4010783198064867>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4058-092X>

danielecastro3@hotmail.com

Patricia Cerqueira de Arruda Cabral Ammirabile**

** Centro Universitário Brasileiro (UNIBRA), Recife/PE, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5579816977102254>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-8531-2514>

patricia@caadvocacia.com.br

Os autoras declaram não haver conflito de interesse.

Resumo

Este artigo consiste na análise do PL 2159/2021, que atualmente tramita no Senado Federal, estando na Relatoria desde 31/05/2023, e traz a flexibilização e a desburocratização do licenciamento ambiental. Objetivou-se, a partir do conceito legal de poluidor direto e indireto, bem como da análise do instituto da responsabilidade civil objetiva, sempre à luz dos princípios constitucionais e das diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, demonstrar a possibilidade de responsabilização civil solidária e objetiva do Estado como agente poluidor indireto em face do texto do referido PL, imputando ao Estado a responsabilidade civil solidária pelo dano ambiental causado pela sua omissão fiscalizatória. Tratou-se de uma investigação jurídica com base

Abstract

This article consists of the analysis of PL 2159/2021, which is currently being processed in the Federal Senate and has been in the Rapporteur's Office since 05/31/2023 and brings flexibility and less bureaucracy to Environmental Licensing. Based on the legal concept of direct and indirect polluter, as well as an analysis of the institute of objective civil liability, always in the light of constitutional principles and the guidelines of the National Environmental Policy, the objective was to demonstrate the possibility of joint and several civil liability of the State as an indirect polluter in the face of the text of the aforementioned Bill of Law, imputing to the State joint and several civil liability for the environmental damage caused by its omission to supervise. This was a legal investigation based



no método científico hipotético-dedutivo a partir de uma pesquisa com abordagem qualitativa teórica por meio de uma leitura exploratória. Faz-se imprescindível realizar a delimitação interpretativa do poluidor indireto, os limites da responsabilidade civil solidária e o dever do Estado constitucional de intervir e fiscalizar, obtendo-se como resultado que o Estado é agente causador do dano ambiental, ocupando a posição de poluidor indireto perante sua omissão fiscalizatória.

Palavras-chave: dano ambiental; licenciamento ambiental; projeto de lei 2159/2021.

on the hypothetical-deductive scientific method, using a theoretical qualitative approach through exploratory reading. It was essential to carry out the interpretative delimitation of the indirect polluter, the limits of joint civil liability and the constitutional State to intervene and supervise, resulting in the State being the agent causing environmental damage, occupying the position of indirect polluter due to its supervisory omission.

Keywords: environmental damage; environmental licensing; bill 2159/2021.

Introdução

A Lei. n. 6.938/1981 trouxe os deveres e as responsabilidades ambientais e instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), prevendo que o poluidor pode ser pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, devendo ser sujeito de controle fiscalizatório por parte do Estado.

O art. 3º, III e IV, da PNMA, prevê o conceito de poluidor e de poluição em que, no que tange ao poluidor indireto, a relação entre este e a atividade e, ainda, entre a atividade e o dano ambiental, causa inúmeras discussões legais e doutrinárias diante da ausência de objetividade do referido artigo da PNMA.

Embora a figura do poluidor indireto seja um “sujeito” próprio trazido pela PNMA, o texto deixou de conceituá-lo corretamente, tendo sido construída a figura do poluidor pela via jurídica, o que corrobora para que o conceito de poluidor indireto tenha relação com o Instituto Jurídico da Responsabilidade Civil, sob o manto legal do Direito Civil Brasileiro.

Assim, este artigo tem por escopo demonstrar, à luz da legislação e da jurisprudência pátrias, que há possibilidade de responsabilização civil solidária e objetiva do Estado como agente poluidor indireto, se houver a aprovação da PL 2159/2021, que prevê uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental Simplificado pela modalidade de adesão e compromisso do empreendedor.

O PL 2159/2021 (PL 3729/2004) refere-se à Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Esse projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em maio de

2021 e, atualmente, está em tramitação no Senado, na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária.

Não se desconsidera a nobre motivação da elaboração do projeto, porém, analisam-se os potenciais riscos ambientais decorrentes, inclusive aquelas já tratados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), quando se aplica na prática a flexibilização da licença ambiental em casos de empreendimentos potencialmente lesivos ou causadores de significativa degradação do meio ambiente de forma abstrata.

O referido PL, que visa à desburocratização do licenciamento ambiental, enfraquece o controle fiscalizatório a empreendimentos que impactam negativamente o meio ambiente e, ainda, ofende os princípios e direitos constitucionais, bem como os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Por conseguinte, percebe-se que o controle fiscalizatório do Estado é intransferível, sendo que este não pode negligenciar seu dever de segurança, exigido por meio do licenciamento ambiental. Além disso, o Estado não pode se eximir de sua obrigação constitucional de controlar e impedir danos ambientais por meio do licenciamento de obras e atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, tratando-se de poder de polícia.

O interesse pelo tema surgiu com base na possibilidade de responsabilização civil solidária do Estado como poluidor indireto, caso o PL 2159/2021 seja aprovado, considerando a configuração do nexo de causalidade entre o dano ambiental e a omissão do Estado em relação ao seu dever de segurança ambiental.

Tem-se que, em face da possibilidade de flexibilização da licença ambiental por meio da aprovação pelo Senado Federal do PL 2159/2021, é fundamental para a proteção ambiental a definição de critérios jurídicos que enfrentem a delimitação interpretativa do poluidor indireto, os limites da responsabilidade civil solidária e o dever de o Estado intervir na atividade e fiscalizá-la a fim de evitar a concretização de danos ambientais.

É de suma importância para o meio ambiente e para toda a sociedade uma análise minuciosa de um PL que estabelece suas bases na inconstitucionalidade jurídica e, caso seja definitivamente aprovado, mudará as regras do licenciamento ambiental, o que impactará diretamente a PNMA.

Desse modo, este artigo busca demonstrar a possibilidade de responsabilização civil solidária e objetiva do Estado, como agente poluidor indireto quando da aprovação do PL 2159/2021 (PL 3729/2004) como uma contribuição jurídica ambiental de natureza constitucional e de Direito Civil, analisando o afrouxamento das regras do atual processo de licenciamento ambiental.

Esta pesquisa explora o alcance das legislações específicas que compõem o

arcabouço legal atual das legislações ambientais constitucional e civil, considerando o potencial impacto decorrente da aprovação final do referido PL, que alterará as diretrizes da PNMA.

1 Conceito e limite da responsabilidade solidária objetiva do poluidor indireto

Na legislação brasileira, o poluidor é a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado que tem obrigações e deveres previstos na Lei n. 6.938/1981, que institui a Política nacional do Meio Ambiente (PNMA), especificamente no art. 3º, III e IV.

Contudo, a PNMA não traz a definição ou ainda o limite do que seria a condição de poluidor indireto, necessitando, assim, para o entendimento conceitual, da aplicação do Código Civil Brasileiro (Carvalho, 2022).

Os arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da PNMA estabelecem que a reparação de dano ambiental é dever do poluidor. Isso se aplica aos casos em que este não cumpre seu dever de controlar o impacto direto trazido por sua atividade, regulamentando a responsabilidade do poluidor quando o dano é direto.

Quanto ao modelo de responsabilidade trazido pela PNMA, é de responsabilidade objetiva, conforme o art. 14, § 1º, com base na Teoria do Risco da Atividade, que tem como requisito a prova de existência do dano e do nexo de causalidade entre a conduta praticada e o dano.

No Código Civil de 2002, a responsabilidade civil resta fundamentada no art. 186, em que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (Brasil, 2002).

Parte da doutrina considera inerente ao conceito de poluidor indireto o dever de segurança diante de sua conduta, sendo o agente poluidor responsável quando sua conduta não observa as obrigações previstas em lei.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), quando do AgRg no REsp 1001780/PR (Brasil, 2011b), já deferiu a aplicação da responsabilidade civil do poluidor indireto para entidades governamentais diante de sua inobservância ao seu dever de fiscalizar, com fulcro na responsabilidade civil por omissão prevista no Direito Civil brasileiro em vigor.

Ao analisar a legislação civil vigente em busca do tipo de responsabilização civil por omissão fiscalizatória do Estado, encontra-se respaldo jurídico o atual art. 942 do CC/2002, em conjunto com o art. 265 do mesmo dispositivo legal. Este

último trata da responsabilidade solidária, que, por sua vez, não se presume.

Portanto, embora a responsabilidade civil ambiental seja objetiva e exija a comprovação do nexo de causalidade entre a ação e o resultado do dano, a conduta do agente poluidor poderá ser omissiva. Deve-se verificar a inobservância do dever de fiscalizar ou intervir para evitar o dano ambiental, caracterizando, assim, o nexo de causalidade na omissão. Desse modo, pode-se configurar a responsabilidade do Estado como poluidor indireto solidário em casos de omissão fiscalizatória.

Cita-se o pacificado entendimento do STJ em decisão do Recurso Especial n. 1.056.540, conforme o texto original:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DANO AMBIENTAL – CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICA – RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA – ARTS. 3º, INC. IV, E 14, § 1º, DA LEI 6.398/1981 – IRRETROATIVIDADE DA LEI – PREQUESTIONAMENTO AUSENTE: SÚMULA 282/STF – PRESCRIÇÃO – DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO: SÚMULA 284/STF – INADMISSIBILIDADE. 1. A responsabilidade por danos ambientais é objetiva e, como tal, não exige a comprovação de culpa, bastando a constatação do dano e do nexo de causalidade. 2. Excetuam-se à regra, dispensando a prova do nexo de causalidade, a responsabilidade de adquirente de imóvel já danificado porque, independentemente de ter sido ele ou o dono anterior o real causador dos estragos, imputa-se ao novo proprietário a responsabilidade pelos danos. Precedentes do STJ. 3. **A solidariedade nessa hipótese decorre da dicção dos arts. 3º, inc. IV, e 14, § 1º, da Lei 6.398/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).** 4. **Se possível identificar o real causador do desastre ambiental, a ele cabe a responsabilidade de reparar o dano, ainda que solidariamente com o atual proprietário do imóvel danificado.** 5. Comprovado que a empresa Furnas foi responsável pelo ato lesivo ao meio ambiente a ela cabe a reparação, apesar de o imóvel já ser de propriedade de outra pessoa jurídica. 6. É inadmissível discutir em recurso especial questão não decidida pelo Tribunal de origem, pela ausência de prequestionamento. 7. É deficiente a fundamentação do especial que não demonstra contrariedade ou negativa de vigência a tratado ou lei federal. 8. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido (Brasil, 2009a, grifo nosso).

Tem-se que a possibilidade de responsabilização solidária aumenta a efetividade do instituto da reparação civil, pois o poluidor indireto representa garantia adicional de ressarcimento do dano ambiental.

2 Análise jurisprudencial da condição do Estado como poluidor indireto

É inegável a necessidade de definir corretamente, sendo urgente a citação e análise da jurisprudência do STF no Recurso Especial n. 604.725/PR (2003/0195400-5), conforme o texto original:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ENTE ESTATAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. RESPONSÁVEL DIRETO E INDIRETO. SOLIDARIEDADE. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. ART. 267, IV DO CPC. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. 1. Ao compulsar os autos verifica-se que o Tribunal a quo não emitiu juízo de valor à luz do art. 267 IV do Código de Ritos, e o recorrente sequer aviou embargos de declaração com o fim de prequestioná-lo. Tal circunstância atrai a aplicação das Súmulas n. 282 e 356 do STF. 2. O art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, *caput*, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. 3. O Estado recorrente tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra que causou o dano ambiental. **4. O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente.** 5. Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei n. 6.938/81), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva). 6. Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, **eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalta-se, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no polo passivo na demanda**, conforme realizado pelo Ministério Público (litisconsórcio facultativo). 7. Recurso especial conhecido em parte e improvido (Brasil, 2005, grifo nosso).

Faz-se importante analisar o entendimento do STJ nos casos em que o Estado se omite de seu dever de fiscalizar, conforme demonstrado no julgamento do REsp n. 647.493/SC, no qual foi determinada a responsabilidade do Estado com relação ao seu dever de fiscalização.

No julgamento, o STJ decidiu aplicar a teoria da responsabilidade subjetiva em casos de dano ambiental. Embora essa teoria tenha suas bases jurídicas no Direito Administrativo, o STJ considerou o ato ilícito do Estado diante de sua conduta omissiva na fiscalização, que contraria seu dever legal de evitar o dano ambiental. Esse entendimento majoritário foi exposto na decisão em REsp n. 1.401.500/PR (Nunes; Leheld; Montes, 2020).

Independentemente de culpa, o Estado, na posição de poluidor indireto, é responsável pela reparação do dano causado ao meio ambiente, conforme disposto no REsp 1612887/PR:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL, CIVIL E AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. [...]. DANO AMBIENTAL. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR. EXONERAÇÃO DA RESPONSABILIDADE. NEXO CAUSAL. ROMPIMENTO. ALEGAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. [...] 1. Ação civil pública por meio da qual se requer a indenização de dano ambiental decorrente do corte indevido de vegetação para a instalação de um posto de combustíveis em área de Mata Atlântica e a proibição da concessão de licenças ambientais em condições semelhantes. 2. Recurso especial interposto em: 28/09/2015; conclusos ao gabinete em: 1º/07/2019; aplicação do CPC/73. 3. O propósito recursal é determinar se: [...]; b) nos danos ambientais, é possível arguir causas de exoneração da responsabilidade; c) as licenças ambientais foram concedidas de acordo com as normas pertinentes; d) havia utilidade pública ou interesse social que autorizassem a supressão de vegetação da Mata Atlântica; e [...]. **5. A exoneração da responsabilidade pela interrupção do nexo causal é admitida na responsabilidade subjetiva e em algumas teorias do risco, que regem a responsabilidade objetiva, mas não pode ser alegada quando se tratar de dano subordinado à teoria do risco integral. 6. Os danos ambientais são regidos pela teoria do risco integral, colocando-se aquele que explora a atividade econômica na posição de garantidor da preservação ambiental, sendo sempre considerado responsável pelos danos vinculados à atividade, descabendo questionar sobre a exclusão da responsabilidade pelo suposto rompimento do nexo causal (fato exclusivo de terceiro ou força maior).** Precedentes. 7. Na hipótese concreta, mesmo que se considere que a instalação do posto de combustíveis somente tenha ocorrido em razão de erro na concessão da licença ambiental, é o exercício dessa atividade, de responsabilidade da recorrente, que gera o risco concretizado no dano ambiental, razão pela qual não há possibilidade de eximir-se da obrigação de reparar a lesão verificada. [...] 12. Recurso especial PARCIALMENTE CONHECIDO e, no ponto, DESPROVIDO (Brasil, 2020a, grifo nosso).

Recentemente, o STF, no RE 136861/SP, decidiu que o Estado responderia pela reparação dos danos desde que restasse comprovada a omissão de conduta perante seu dever legal de agir, fiscalizar e proteger o meio ambiente em face de possíveis riscos ambientais:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FISCALIZAÇÃO DO COMÉRCIO

DE FOGOS DE ARTIFÍCIO. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. NECESSIDADE DE VIOLAÇÃO DO DEVER JURÍDICO ESPECÍFICO DE AGIR. 1. A Constituição Federal, no art. 37, § 6º, consagra a responsabilidade civil objetiva das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Aplicação da teoria do risco administrativo. Precedentes da CORTE. 2. Para a caracterização da responsabilidade civil estatal, há a necessidade da observância de requisitos mínimos para aplicação da responsabilidade objetiva, quais sejam: a) existência de um dano; b) ação ou omissão administrativa; c) ocorrência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa; e d) ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. 3. Na hipótese, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo concluiu, pautado na doutrina da teoria do risco administrativo e com base na legislação local, que não poderia ser atribuída ao Município de São Paulo a responsabilidade civil pela explosão ocorrida em loja de fogos de artifício. Entendeu-se que não houve omissão estatal na fiscalização da atividade, uma vez que os proprietários do comércio desenvolviam a atividade de forma clandestina, pois ausente a autorização estatal para comercialização de fogos de artifício. 4. Fixada a seguinte tese de Repercussão Geral: “Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular”. 5. Recurso extraordinário desprovido (Brasil, 2021b).

No texto a seguir, aborda-se a hipótese doutrinária de responsabilização do Estado por omissão, ou seja, quando o Estado, diante de seu dever legal em impedir a ocorrência do dano ambiental, se omite:

Todavia, quando a conduta estatal for omissiva, será preciso distinguir se a omissão constitui, ou não, fato gerador da responsabilidade civil do Estado. **Nem toda conduta omissiva retrata um desleixo do Estado em cumprir um dever legal;** se assim for, não se configurará a responsabilidade estatal. Somente quando o Estado se omitir diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigado a reparar os prejuízos. A consequência, dessa maneira, reside em que a responsabilidade civil do Estado, no caso de conduta omissiva, só se desenhara quando presentes estiverem os elementos que caracterizam a culpa. A culpa origina-se, na espécie, do descumprimento do dever legal, atribuído ao Poder Público, de impedir a consumação do dano. Resulta, por conseguinte, que, nas omissões estatais, a teoria da responsabilidade objetiva não tem perfeita aplicabilidade, como ocorre nas condutas comissivas (Carvalho Filho, 2015, p. 590, grifo nosso).

Assim, o poluidor indireto é responsável civilmente pela reparação do dano quando deixa de cumprir um dever legal de diligência, tratando-se de uma conduta omissiva causadora do dano ambiental.

3 A inação fiscalizatória do Estado prevista no PL 2159/2021

No PL 2159/2021 está previsto que obras de saneamento básico, manutenção em estradas e portos, e distribuição de energia elétrica com baixa tensão não terão mais como requisito a licença ambiental. Da mesma maneira, obras consideradas de porte insignificante pelo e atividades agropecuárias cujos proprietários estejam regularmente inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR) também não necessitarão de licença ambiental.

Ademais, expõe-se que não precisarão de licença ambiental atividades de cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes, pecuária extensiva e semi-intensiva, pecuária intensiva de pequeno porte e pesquisa de natureza agropecuária que não apresente risco biológico.

Entre as considerações mais relevantes sobre o PL 2159/2021 está a ausência de menção às autoridades envolvidas no licenciamento ambiental no texto. Além disso, não há previsão da participação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), conforme estabelecido pela Portaria Interministerial n. 60/2015 (Brasil, 2015).

Além disso, no que se refere às terras tituladas dos quilombolas, haverá áreas que serão impactadas, pois existem locais onde os processos de titulação não foram concluídos. Os estudos prévios poderão mudar o rumo das terras tituladas dos quilombolas, bem como muitos sítios arqueológicos serão desconsiderados por causa da ausência de vestígio de campo, e suas descobertas serão colocadas em dúvida.

O PL 2159/2021 permite a ineficiência do processo de licenciamento sob o pretexto da “bandeira” de desburocratização, representando um retrocesso nos ditames da PNMA. O projeto estabelece a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), que é uma licença automática baseada nas informações e declarações fornecidas pelo empreendedor.

Nesse mesmo entendimento,

Lúcia Valle Figueiredo preceitua que mesmo consagrado no texto constitucional a responsabilidade objetiva a imputação por omissão estatal sedará através da teoria subjetiva, em decorrência da impossibilidade de comprovar a omissão do Estado sem antes provar a *faute de servisse*. Isso significa que o serviço prestado pela Administração Pública não funcionou, foi mal prestado ou prestado tardiamente. José dos Santos Carvalho Filho entende que a omissão frente ao dever legal de impedir a ocorrência do dano caracterizará a responsabilidade em repará-lo. Assim, para a responsabilização, necessário se faz a caracterização da culpa, configurada pela violação do dever jurídico de impedir a ocorrência danosa (Figueiredo, 2008; Carvalho Filho, 2017 *apud* Treméa; Veiga, 2021, p. 95).

Nesse diapasão, Cirne e Silva (2021, p. 227-228) afirmam que:

A responsabilidade civil do Estado está esculpida no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), o qual determina que as pessoas jurídicas de direito público respondam objetivamente pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Isso significa que para se configurar a responsabilidade civil do Estado é necessário que se demonstre o nexo de causalidade entre os danos causados e a conduta tanto das pessoas jurídicas de direito público quanto das de direito privado prestadoras de serviço público, sendo desnecessária a prova de culpa (Santos; Brasil, 2018). O ato, no entanto, não precisa ser ilícito, bastando a comprovação do dano e o nexo causal entre a atividade estatal e o resultado danoso (Hupffer *et al.*, 2012). Além do art. 37, § 6º, da Constituição de 1988, o Código Civil de 2002 (Brasil, 2002), no art. 43, também dispõe sobre a responsabilidade civil do Estado pelas condutas de seus agentes, quando nessa qualidade ocasionarem danos a outrem. Mais do que isso, a Lei n. 6.938/81 (Brasil, 1981) estabeleceu a responsabilidade objetiva, em seu art. 14, § 1º, o que enseja a adoção pela teoria do risco integral. Desse modo, verifica-se que o sistema jurídico brasileiro preza pela responsabilidade objetiva, sendo adotada a teoria do risco (Brasil, 1988).

Tem-se a Lei n. 12.608/2012, em seu art. 2º, estabelece que a obrigação de garantir a qualidade ambiental é do Estado, sendo o controle do risco de dano ambiental uma responsabilidade do Poder Público (Brasil, 2012a).

Da mesma maneira, o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81 (Brasil, 1981), obriga o poluidor, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados, que é o caso do Estado diante de sua inação fiscalizatória presente do PL 2159/2021, em que renuncia ao seu dever constitucional de fiscalizar e prevenir o dano ambiental.

A ação de reparação do dano ambiental é matéria de direito fundamental indisponível. O STF reconheceu a imprescritibilidade na recomposição do dano ambiental durante o julgamento do RE n. 654.833, em 20 de abril de 2020, conforme ementa a seguir. Isso se deve ao fato de que o bem a ser tutelado é o meio ambiente, isto é, um bem difuso e coletivo:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. 2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. 3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação

de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis. 4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, *b* do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmção de tese segundo a qual é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental (Brasil, 2020b).

Percebe-se que é tendência mundial a proteção ao meio ambiente. Nesse sentido, entende-se que o PL 2159/2021 não apenas representa um retrocesso às diretrizes de proteção ao meio ambiente, mas apresenta inconstitucionalidade em sua origem.

4 A responsabilidade solidária do Estado em face do PL 2159/2021

A solidariedade é espécie de obrigação coletiva prevista no CC/2002, em seu art. 264, que estabelece haver solidariedade quando, na mesma obrigação, concorrem mais de um credor ou mais de um devedor, cada qual com direito ou obrigação sobre a totalidade da dívida. Além disso, o art. 266 do mesmo código trata da solidariedade passiva, na qual todos os devedores encontram-se obrigados solidariamente (Brasil, 2002).

No que se refere à relação da responsabilidade solidária com o dano ambiental e considerando a legislação especial aplicada à matéria, o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, estabelece que o poluidor é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade, assimilando a teoria objetiva, baseada no risco.

Quanto ao Estado, tem-se que a responsabilidade ambiental pode ser imputada por omissão no dever de fiscalizar ou intervir para evitar o dano ambiental. Complementando essa questão, a Lei n. 8.987/1995 (Lei das Concessões) afirma que a responsabilidade do poder concedente não é subsidiária, mas solidária.

Assim, a responsabilidade do Estado em Direito Ambiental, fundamentada

também na legislação civil, é solidária, objetiva e ilimitada nos termos da Lei n. 6.938/1981, em casos de danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão no dever de controle e fiscalização.

O STF, por meio da Súmula 652 (Brasil, 2021c), esclarece que a responsabilidade do Estado pode ser solidária ou subsidiária, conforme o entendimento baseado em precedente originário:

[...] DANO AO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ARTS. 3º, IV, C/C 14, § 1º, DA LEI 6.938/81. DEVER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO. [...] A jurisprudência Predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, “seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil” (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010).

Percebe-se que o entendimento legal coaduna o entendimento jurisprudencial dos Tribunais Superiores, visto que STJ, no REsp 650.728/SC (Brasil, 2009b), já decidiu que a responsabilidade ambiental é objetiva e solidária, em virtude da aplicação do risco integral ao poluidor, conforme o § 1º do art. 14 da Lei n. 6.938/81, combinado com o art. 942 do Código Civil de 2002.

Pela interpretação do art. 225 da Constituição Federal de 1988, resta definido quem são os sujeitos passivos da reparação do dano ambiental, posto que a tutela ambiental é de competência do Estado e da sociedade. Assim, qualquer sujeito de direito ser considerado poluidor e degradador ambiental.

O PL 2159/2021 elimina o controle fiscalizatório do Estado, colocando-o em posição de poluidor indireto por omissão de um dever legal de fiscalização e de proteção ao meio ambiente. Ademais, o referido PL reduz a proteção, a precaução e o controle por parte do Poder Público, violando diretamente o art. 225, *caput*, e § 1º, IV, V e VII da Constituição Federal de 1988.

Vale ressaltar, ainda, que se defende a responsabilidade solidária do Estado com execução solidária, e não subsidiária, de acordo com o entendimento consolidado do STJ, conforme Súmula 652 (Brasil, 2021c).

Entende-se, portanto, que o STJ nunca adotou a responsabilização solidária

do Estado, tendo estabelecido a condenação solidária do Estado por omissão em casos de danos ambientais, mas integralmente com base no instituto jurídico da condenação subsidiária, que estabelece um benefício de ordem: primeiro, a reparação deve ser feita pelo poluidor direto e, somente se este não reparar o dano, é que se poderá alcançar a efetiva responsabilização do Estado.

Nesse sentido, Gonçalves (2017, p. 39) afirma que “a palavra ‘responsabilidade’ origina-se do latim *respondere*, que encerra a ideia de segurança ou garantia da restituição ou compensação do bem sacrificado. Teria, assim, o significado de recomposição, de obrigação de restituir ou ressarcir”.

Quando se trata de responsabilidade civil do Estado, analisa-se a Teoria do Risco, exposta no § 6º, art. 37, da CF/88, cujo texto original é:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (Brasil, 1988).

Logo, juridicamente não se aceita o entendimento sumulado do STJ quanto à execução subsidiária da responsabilidade de reparação do dano ambiental em face do Estado pela sua conduta omissiva conforme entendimento a seguir:

Dessa forma, não restam dúvidas de que a responsabilidade civil insubordina-se à análise de culpa e se fundamenta no ideário de que aquele que criar o risco deve reparar os danos decorrentes da sua conduta. Assim, é suficiente, por conseguinte, a comprovação da ação ou omissão, do dano e do nexa causal, independente da legalidade do ato, já que o que se verifica é a potencialidade do dano, conforme jurisprudência remansosa. Já no tocante à solidariedade, tem-se que esta torna irrelevante o fato de o dano ter sido produzido por causa principal, por causas secundárias, ou ainda, por concausas, sendo todos os sujeitos envolvidos corresponsáveis, sendo legitimados passivos todos aqueles que, de alguma forma, foram os causadores do dano ambiental, sendo certo que a responsabilidade dos causadores é solidária (Reis; Lupi; Rocha, 2019, p. 175).

Busca-se efetividade na proteção ao meio ambiente, fundamentada especialmente no princípio constitucional da responsabilidade e no princípio do poluidor-pagador, conforme estabelecido na Lei Complementar n. 140/2011:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente

equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente (Brasil, 2011a).

O Estado deve fazer uma análise prévia de impacto de risco associado ao aplicar o princípio da precaução, sendo este um dever constitucional intransferível do Estado em prol da sustentabilidade, da proteção ao meio ambiente. Caso o Estado não cumpra esse dever, que é intransferível e irrenunciável, deve ser responsabilizado solidariamente, com execução solidária, de modo pleno e eficaz, conforme determina o instituto jurídico da solidariedade.

Considerações finais

Ao longo dos anos, o licenciamento ambiental no Brasil já evoluiu com relação às medidas preventivas, apresentando uma estrutura complexa com divisão de competências e responsabilidades com vistas à diminuição dos riscos ambientais em conformidade com a PNMA e segundo diretrizes do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que estabelece normas e critérios para os licenciamentos.

Em uma sociedade capitalista e tecnológica, é urgente que haja adaptações às diretrizes de proteção ao meio ambiente. Isso inclui a elaboração de uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental que traga celeridade aos processos e aumente a proteção, a fim de impedir a concretização dos fatores de riscos ambientais.

Propôs-se a comparação entre o licenciamento atual e o que seria praticado com a implementação da nova lei, bem como análise do texto do projeto e suas principais consequências ambientais.

Entendeu-se que o PL 2159/2021 visa à celeridade do processo de licenciamento ambiental sob a justificativa política de desburocratização, descentralização e flexibilização. Ele propõe um licenciamento ambiental simplificado por meio da modalidade de adesão e compromisso, renovação automática e dispensa de licenciamento para diversas atividades. Além disso, generaliza o licenciamento autodeclaratório e põe em risco a titulação de terras indígenas e quilombolas.

Entre os pontos polêmicos do PL 2159/2021, observou-se que alguns trechos de sua redação apresentam omissões legislativas, destacando-se pela falta de definição, o que gera instabilidade e incerteza para o licenciamento ambiental no Brasil.

Portanto, na seara da responsabilidade civil e de Direito Ambiental, e com base nos princípios constitucionais, verificou-se a possibilidade de responsabilização civil pelo dano ambiental para o poluidor direto e indireto que tenha contribuído, de maneira comissiva ou omissiva, para os danos ambientais.

Verificou-se que a responsabilidade ambiental faz surgir o dever de indenizar, considerando não apenas os danos já conhecidos, mas os potencialmente degradadores, devendo-se reger pelos Princípios da Prevenção e da Precaução.

O Direito Ambiental busca a preservação do meio ambiente e, nesse contexto, a responsabilidade do Estado surge quando este renuncia ao seu dever legal de finalização, implicando objetiva e solidariamente a obrigação de reparação patrimonial para indenizar os prejuízos decorrentes de sua conduta omissiva lesiva ao meio ambiente.

A doutrina majoritária estabelece que o Estado não tem apenas o dever do Estado de fiscalizar, mas também o dever de agir com diligência e eficácia na proteção ao meio ambiente, sendo sua inércia uma conduta punível.

Com relação à conduta omissiva do poluidor indireto governamental e à sua responsabilidade solidária, os Tribunais Superiores consolidaram o entendimento de que é cabível a responsabilização solidária, porém com execução subsidiária.

Acontece que o Estado ficaria em uma posição de “devedor reserva”, ou seja, ocuparia o polo passivo da ação como responsável solidário, mas teria um “benefício de ordem” no qual apenas cumpriria com a obrigação de reparar o dano imposta judicialmente, caso o devedor principal (poluidor direto) não o fizesse.

Portanto, considerando que o meio ambiente é um bem difuso, universal e de toda a coletividade, e buscando a eficácia da tutela jurisdicional, objetivou-se a comprovação legal da possibilidade de condenação do Estado na condição de poluidor indireto, pela responsabilidade civil solidária com execução solidária, no que tange aos riscos ao meio ambiente.

Assim, demonstrou-se que no PL 2159/2021 há a renúncia do Estado ao seu dever de fiscalização, dever este constitucional, irrenunciável e intransferível. Comprovada sua conduta omissiva, o Estado é imputado como poluidor indireto, permitindo sua condenação à reparação civil objetiva, solidária e com execução solidária em face ao dano ambiental.

Referências

ÁLVARES, S. B. E. Desregulação ambiental e disputas políticas: Uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil. *AMBIENTES, Revista de Geografia e Ecologia Política*, Francisco Beltrão, v. 2, n. 2, p. 278, 2020. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/26589>. Acesso em: 31 jan. 2023.

ALVES, R. B. A limitação da responsabilidade reparatória por ilícito ambiental no âmbito internacional: considerações sobre as causas que excluem ou limitam o dever de reparos civis ambientais sob a ótica do direito internacional do meio ambiente. *Revista Brasileira de Desenvolvimento*, São José dos Pinhais, v. 7, n. 5, p. 46028-46047, 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/29475>. Acesso em: 23 dez. 2022.

ANTUNES, P. B. O conceito de poluidor indireto e a distribuição de combustíveis. *Revista SJRJ*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 40, ago. 2014. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/81221/conceito_poluidor_indireto_antunes.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

ANTUNES, P. B. *Direito Ambiental*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

ATHAYDE, S. MORETTO, E.; SÁNCHEZ, L. Viewpoint: the far-reaching dangers of rolling back environmental licensing and impact assessment legislation in Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, [S. l.], v. 94, p. 1-7, 2022. Disponível em: https://www.academia.edu/70165764/Viewpoint_The_far_reaching_dangers_of_rolling_back_environmental_licensing_and_impact_assessment_legislation_in_Brazil. Acesso em: 2 out. 2023.

BRANDÃO, I. F.; GALLARDO, A. L. C. F. Implicações do Novo Marco do Licenciamento sobre a avaliação de impacto de sistemas de água e de esgoto. *Revista Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v. 13, n. 1, p. 22, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/40601/33090>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRANDÃO, I. F.; GALLARDO, A. L. C. F. Avaliação de impacto ambiental do saneamento ambiental no Brasil: reflexões para o futuro do licenciamento ambiental no contexto da privatização do saneamento. *Gestão & Regionalidade*, São Caetano do Sul, v. 39, p. 1-21, 2023. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/7562. Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. Lei n. 5.371, de 5 de setembro de 1967. Autoriza a instituição da “Fundação Nacional do Índio” e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 12223, 6 dez. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5371.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 16509, 2 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução Conama n. 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 2548-2549, 17 fev. 1986. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=745. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 125, n. 192, p. 1-2, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 out. 2024.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1917, 14 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução Conama n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 247, p. 30841-30843, 22 dez. 1997. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 8 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (1ª Turma). REsp 467.212/RJ. Administrativo. Dano ambiental. Sanção administrativa. Imposição de multa. Ação anulatória de débito fiscal. Derramamento

de óleo de embarcação estrangeira contratada pela Petrobrás. Competência dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente para impor sanções. Responsabilidade objetiva. Legitimidade da exação. Recorrente: petróleo brasileiro S/A – Petrobrás. Advogado: Cândido Ferreira da Cunha lobo e outros. Recorrido: Estado do Rio de Janeiro. Procurador: Antonio de F. Murta Filho e Outros. Rel. Min. Luiz Fux, j. em 28.10.2003, *DJe*, 15 dez. 2003. Disponível em: https://www.mpms.mp.br/portal/manual_ambiental/arquivos/juris/REsp%20467212.pdf. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2ª Turma). REsp 604725 / PR. Recurso Especial 2003/0195400-5. Ação civil pública. Dano causado ao meio ambiente. Legitimidade passiva do ente estatal. Responsabilidade objetiva. Responsável direto e indireto. Solidariedade. Litisconsórcio facultativo. Art. 267, IV do CPC. Prequestionamento. Ausência. Súmulas 282 e 356 do STF. Rel.: Min. Castro Meira (1125) Órgão Julgador T2 – SEGUNDA TURMA. Data do julgamento 21/06/2005. *DJe*, 22 ago. 2005, p. 202, RSTJ v. 239, p. 285. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=%28RESP:clas.+e+%40num%3D%22604725%22%29+ou+%28RESP+adj+%22604725%22%29.suce.&O=JT>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.056.540/GO (2008/0102625-1). Processual civil e ambiental – Ação civil pública – Dano ambiental – Construção de hidrelétrica – Responsabilidade objetiva e solidária – arts. 3º, inc. IV, e 14, § 1º, da Lei 6.398/1981 – Irretroatividade da lei – Prequestionamento ausente: Súmula 282/STF – Prescrição – deficiência na fundamentação: Súmula 284/STF – Inadmissibilidade. Recorrente: Furnas Centrais Elétricas S/A. Advogada: Cristina Maria Vasconcelos Falcão e outro(s). Recorrido: Ministério Público do Estado de Goiás. Interes.: Alvorada Administração e Participações S/A. Br. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 5 ago. 2009a. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=5589363&tipo=0&nreg=&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2ª Turma). REsp 650.728/SC. Processual Civil e Ambiental. Natureza jurídica dos manguezais e marismas. Terrenos de Marinha. Área de preservação permanente. Aterro ilegal de lixo. Dano ambiental. Responsabilidade civil objetiva. Obrigação *propter rem*. Nexo de causalidade. Ausência de prequestionamento. Papel do juiz na implementação da legislação ambiental. Ativismo judicial. Mudanças climáticas. Desafetação ou desclassificação jurídica tácita. Súmula 282/STF. Violação do art. 397 do CPC não configurada. Art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981. Recorrente: H Carlos Schneider S/A Comércio e Indústria e outro. Advogado: Marcos Leandro Pereira e outro(s). Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Min. Herman Benjamin. *DJe*, 2 dez. 2009b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=%20200302217860&dt_publicacao=02/12/2009. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 9 dez. 2011a. Disponível em: <http://appasp.cnen.gov.br/seguranca/transporte/documentos/LEI-COMPLEMENTAR-140.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (1ª Turma). AgRg no REsp 1001780/PR. Processual Civil, Administrativo e Ambiental. Recurso Especial de Margaret Marieta Giani Campo e cônjuge. Interposição na pendência de julgamento dos embargos de declaração. Prematuridade. Necessidade de ratificação. Súmula 418/STJ. Recurso Especial da União. Alegação de ofensa a dispositivos constitucionais. Impossibilidade. Decisão extra ou *ultra petita*. Recorrente: Margaret Marieta Giani Campo e Cônjuge. Advogado: Luiz A da C Bernardo e outro(s). Recorrente: União. Recorrido: Estado do Paraná. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. Julgado em 27.09.2011, *DJe*, 4 out. 2011b. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=16608678&tipo=0&nreg=200702476534&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20110818&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 23 nov. 2024.

da competência da União. Inocorrência. [...]. Rel.: Min. Rosa Weber, julgado em 29 nov. 2017, *DJe*, 1º fev 2019a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749020501>. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 4.615/CE. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Ambiental e Constitucional. Federalismo e respeito às regras de repartição de competências legislativas. Lei estadual que versa sobre procedimentos ambientais simplificados. Lei n. 14.882, de 27.01.2011, do Estado do Ceará. Princípio da predominância do interesse. Jurisprudência pacífica e dominante. Precedentes. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Governador do Estado do Ceará e Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Rel.: Min. Roberto Barroso. *DJe* n. 233, 28 out. 2019b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751257523>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (3ª Turma). REsp 1612887/PR. Recurso Especial. Processual civil, civil e ambiental. Responsabilidade civil. [...]. Dano ambiental. Teoria do risco integral. Princípio do poluidor-pagador. Exoneração da responsabilidade. Nexos causal. Rompimento. Alegação. Impossibilidade. [...]. Rel.: Min. Nancy Andrighi, julgado em 28 abr. 2020, *DJe*, 7 maio 2020a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601778772&dt_publicacao=07/05/2020. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. RE 654.833/AC. Recurso Extraordinário. Repercussão geral. Tema 999. Constitucional. Dano ambiental. Reparação. Imprescritibilidade. Rel.: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 20 abr. 2020, *DJe* n. 157, 24 jun. 2020b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077366>. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 2.159, de 2021*. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências. Iniciativa: Deputado Federal Luciano Zica (PT/SP); Autoria: Câmara dos Deputados; Número na Câmara dos Deputados: PL 3729/2004; Assunto: Meio Ambiente. Brasília, DF: Senado Federal, 2021a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 136.861/SP. Recurso Extraordinário com repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Administrativo. Responsabilidade Civil do Estado por Omissão. Art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Fiscalização do comércio de fogos de artifício. Teoria do risco administrativo. Responsabilidade objetiva. Necessidade de violação do dever jurídico específico de agir. Relator(a): Edson Fachin, Relator(a) p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2020, Processo Eletrônico Repercussão Geral – Mérito *DJe*, 201. Divulg. 12-08-2020. Public. 13-08-2020. Republicação: *DJe*, 011, 21 jan. 2021b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754863510>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira seção. Súmula 652. A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária. Julgado em 2 dez. 2021, *DJe*, 6 dez. 2021c. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?pesquisaAmigavel=+%3Cb%3ES%FAMula+652%3C%2Fb%3E&cb=SUMU&ordenacao=-%40NUM&numDocsPagina=10&i=1&O=&ref=&processo=&ementa=&materia=&situacao=&orgao=&data=&dtpb=&dtde=&operador=e&livre=S%FAMula+652>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRONZ, D.; ZHOURI, A.; CASTRO, E. Apresentação: Passando a boiada: Violação de direitos, desregulação e desmanche ambiental no Brasil. *Antropolítica – Revista Contemporânea de Antropologia*, Niterói, n. 49, 11 ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/antropolitica2020.i49.a44533>. Acesso em: 24 dez. 2022.

- CARVALHO, D. W. de. Limites da solidariedade ambiental e a definição de critérios para responsabilização civil do poluidor indireto. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 697-732, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/66777>. Acesso em: 28 dez. 2022.
- CARVALHO, D. W. de. Limites à responsabilidade solidária ambiental e à caracterização do poluidor indireto. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 39, p. 63-97, set./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18623/rvd.v17i39.1774>. Acesso em: 22 dez. 2022.
- CARVALHO, D. W. de. *Dano ambiental futuro: a responsabilidade civil pelo risco ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- CIRNE, M. B.; SILVA, M. D. de M. Responsabilidade civil ambiental do Estado por omissão e o princípio do poluidor-pagador. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 16, n. 2, p. 221-239, 2021. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/42430>. Acesso em: 12 nov. 2023.
- COSTA, J. T. F.; COSTA, V. S. A flexibilização do licenciamento ambiental no Brasil: e o desmonte das políticas de proteção ao meio ambiente. *Revista Brasileira de Desenvolvimento*, São José dos Pinhais, v. 8, n. 2, p. 10187-10199, 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/43858>. Acesso em: 22. dez. 2022.
- FARIAS, T.; BIM, E. F. O poluidor indireto e a responsabilidade civil ambiental por dano precedente. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, 2017. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/915>. Acesso em: 12 nov. 2023.
- GROSS, C. M. J.; GROSS, L. L. O licenciamento ambiental da construção do trecho da BR 364 no Parque Nacional da Serra do Divisor para integrar o Brasil ao Peru e o conflito normativo entre o Decreto n. 97.839/89 e a Lei n. 9.985/2000: A análise do fato sob o viés do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e os riscos aos povos indígenas. *Revista Multidisciplinar Pey Këyo Científico*, Boa Vista, v. 7, n. 3, p. 78-97, 2021. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/pkcoraima/article/view/1167>. Acesso em: 25 fev. 2023.
- HUPFFER, H. M. *et al.* Responsabilidade civil do Estado por omissão estatal. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 109-129, jun. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100005>. Acesso em: 22 nov. 2024.
- LEITE, J. R. M. *Manual do Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 29. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.
- MACHADO, I. L. de O.; GARRAFA, V. Proteção ao meio ambiente e às gerações futuras: desdobramentos e reflexões bioéticas. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 124, p. 263-274, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202012419>. Acesso em: 12 nov. 2023.
- MILANEZ, B.; MAGNO, L.; WANDERLEY, L. J. O Projeto de Lei Geral do Licenciamento (PL 3.729/2004) e seus efeitos para o setor mineral. *Versos – Textos para Discussão PoEMAS*, Juiz de Fora, v. 5, n. 1, p. 1-32, 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/352788865>. Acesso em: 24 dez. 2022.
- NUNES, D. H.; LEHFELD, L. S.; MONTES NETTO, C. E. A responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental por omissão do cumprimento adequado do dever de fiscalizar na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. *Revista IBERC*, Belo Horizonte, v. 3, n. 3, p. 29-45, 2020. Disponível em: <https://revistaiberc.responsabilidadecivil.org/iberc/article/view/90>. Acesso em: 22. dez. 2023.

- OLIVEIRA, C. C. *et al.* Os limites do princípio da precaução nas decisões judiciais brasileiras em matéria ambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 32, p. 327-356, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18623/rvd.v15i32.1252>. Acesso em: 22 dez. 2022.
- PATRÍCIA, M. C. A responsabilidade civil e o caso do 2,4-D a partir dos princípios da prevenção, da precaução e do poluidor pagador. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 1, n. 89, p. 55-70, 13 set. 2022. Disponível em: <https://www.revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/229>. Acesso em: 11 nov. 2023.
- RAVANELLO, T.; LUNELLI, C. A. Princípio da precaução, irreparabilidade dos danos ambientais e tutela do meio ambiente. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 138-152, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/10469>. Acesso em: 11 nov. 2023.
- REICHARDT, F. S.; ARAÚJO, M. R. (In)eficácia do princípio de precaução no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 33, n. 95, p. 259-270, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3395.0017>. Acesso em: 11 nov. 2023.
- REIS, C. R.; LUPI, A. L. P. B.; ROCHA, R. D. C. Considerações sobre a responsabilidade civil solidária por dano ambiental. *Revista Direito UFMS*, Campo Grande, v. 5, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/7737>. Acesso em: 22 nov. 2024.
- REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL. Brasília: Centro Universitário UNICEUB, 2004-. ISSN 2236-997X (impresso) – ISSN 2237-1036 (on-line). Semestral. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/issue/archive>. Acesso em: 23 nov. 2024.
- RIZO, S. V.; AZEVEDO B. E. C. El licenciamiento ambiental como política pública y el poder de las empresas. *Opinión Jurídica*, Medellín, v. 19, n. 38, p. 83-98, 8 mayo 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n38a4>. Acesso em: 28. dez. 2023.
- RUARO R.; FERRANTE L.; FEARNSSIDE, P. M. Brazil's doomed environmental licensing. *Science*, Washington, v. 372, n. 6546, p. 1049-1050, Jun. 4, 2021. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34083481/>. Acesso em: 21 nov. 2024.
- SANTOS, R. A. dos; BRASIL, D. R. Responsabilidade civil ambiental: reflexões sobre sustentabilidade, compensação e prevenção. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 13, n. 3, p. 111-129, dez. 2018.
- SILVA, T. S. A.; CARNEIRO, R.; BRASIL, F. de P. D. Licenciamento Ambiental: as novas propostas para a sua (des)regulamentação em tramitação no Congresso Nacional. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, v. 19, n. 56, p. 131-151, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/9055>. Acesso em: 22 dez. 2022.
- SILVEIRA, S. E. da; PEREIRA, M. de P. Os princípios ambientais na licença ambiental simplificada. *Revista Foco*, [S. l.], v. 16, n. 3, p. e1200, 2023. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/1200>. Acesso em: 2 nov. 2023.
- TREMÉA, A. C.; VEIGA, J. C. V. Ecocídios no Brasil: A responsabilidade por danos ambientais e a possibilidade de responsabilização do estado por omissão fiscalizatória. *Revista Academia de Direito*, Mafra, v. 4, n. 4, p. 83-103, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.24302/acaddir.v4.3140>. Acesso em: 22 dez. 2022.

SOBRE AS AUTORAS

Daniele de Castro Pessoa de Melo

Pós-Doutora em Engenharia Química pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE, Brasil. Doutora e Mestre em Engenharia Química pela UFPE. Graduada em Engenharia Química pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Recife/PE, Brasil. Professora do Programa de Pós-graduação da UNICAP.

Patricia Cerqueira de Arruda Cabral Ammirabile

Mestra em Tecnologia Ambiental pelo Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP), Recife/PE, Brasil. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET), Recife/PE, Brasil. Especialista em Didática do Ensino Superior pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), São Paulo/SP, Brasil. Especialista em Direito do Trabalho pela Escola Superior da Magistratura do Trabalho (ESMATRA), Recife/PE, Brasil. Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Recife/PE, Brasil. Professora na graduação em Direito do Centro Universitário Brasileiro (UNIBRA), Recife/PE, Brasil. Advogada.

Participação das autoras

Ambas as autoras participaram igualmente de todas as etapas de elaboração deste artigo.

Como citar este artigo (ABNT):

MELO, D. C. P.; AMMIRABILE, P. C. A. C. A responsabilização civil solidária do estado – PL 2159/2021. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 21, e212664, 2024. Disponível em: <http://www.domholder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2664>. Acesso em: dia mês. ano.