

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

A RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL SOLIDÁRIA DO ESTADO – PL 2159/2021

Article received on: 12/09/2023

Article accepted on: 11/26/2024

Daniele de Castro Pessoa de Melo*

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

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, Brazil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5579816977102254>Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-8531-2514>

patricia@caadvocacia.com.br

The authors declare no conflict of interest.

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

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 no



legal investigation based 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.

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.

Introduction

Law No. 6.938/1981 introduced environmental duties and responsibilities and established the National Environmental Policy (Política Nacional de Meio Ambiente, PNMA), stipulating that a polluter may be an individual or a legal entity, whether under public or private law, and must be subject to supervisory control by the State.

Article 3, items III and IV of the PNMA, defines the concepts of polluter and pollution. However, regarding the indirect polluter, the relationship between the polluter and the activity, as well as between the activity and the environmental damage, has led to numerous legal and doctrinal debates due to the lack of precision in the article's wording.

Although the concept of the indirect polluter is a distinct “subject” introduced by the PNMA, the text failed to adequately define it. Instead, the figure of the polluter was developed through legal interpretation, reinforcing the notion that the concept of the indirect polluter is tied to the Legal Institute of Civil Liability (Instituto Jurídico de Responsabilidade Civil) under the framework of Brazilian Civil Law.

Thus, this article aims to demonstrate, in light of Brazilian legislation and jurisprudence, that there is a possibility for the State to bear joint and objective civil liability as an indirect polluting agent if PL 2159/2021, which proposes a General Law on Simplified Environmental Licensing based on an entrepreneur's adherence and commitment, is approved.

PL 2159/2021 (formerly PL 3729/2004) concerns the General Environmental

Licensing Law. This bill was approved by the Chamber of Deputies in May 2021 and is currently under review by the Senate's Agriculture and Agrarian Reform Committee.

The noble intent behind the bill's preparation is not dismissed. However, this analysis considers the potential environmental risks associated with its provisions, including those already addressed by the Federal Supreme Court (Supremo Tribunal Federal, STF) in cases where the relaxation of environmental licensing has been applied to developments with the potential to cause significant environmental harm or degradation in the abstract.

The proposed bill, which seeks to streamline environmental licensing by reducing bureaucracy, weakens the State's supervisory control over projects that negatively impact the environment. Furthermore, it violates constitutional principles and rights, as well as international agreements to which Brazil is a signatory.

Consequently, it is evident that the State's supervisory control is non-transferable, and the State cannot neglect its duty to ensure environmental safety, a responsibility fulfilled through the environmental licensing process. Moreover, the State cannot absolve itself of its constitutional obligation to regulate and prevent environmental damage through the licensing of works and activities that have the potential to cause environmental degradation, as this constitutes an exercise of police power.

The interest in this topic arises from the possibility of the State's joint civil liability as an indirect polluter if PL 2159/2021 is approved, given the causal link between environmental damage and the State's omission in fulfilling its duty to ensure environmental safety.

Considering the potential flexibility in environmental licensing introduced by the Federal Senate's approval of PL 2159/2021, it is crucial for environmental protection to establish legal criteria addressing the interpretative boundaries of the indirect polluter, the scope of joint civil liability, and the State's duty to intervene in and monitor activities to prevent environmental harm.

A thorough examination of a bill grounded in legal unconstitutionality is of utmost importance for both the environment and society as a whole. If definitively approved, this legislation will alter the rules governing environmental licensing, directly affecting the PNMA.

Therefore, this article seeks to demonstrate the possibility of the State's joint and objective civil liability as an indirect polluting agent should PL 2159/2021 (formerly PL 3729/2004) be approved. This analysis is presented as an environmental legal contribution rooted in constitutional and Civil Law principles,

examining the relaxation of current environmental licensing regulations.

This research delves into the scope of specific laws that form the current constitutional and civil environmental legal framework, considering the potential impacts of the final approval of the proposed bill, which would significantly alter the PNMA's guidelines.

1 Concept and scope of joint and objective liability of the indirect polluter

Under Brazilian law, a polluter is defined as an individual or a legal entity, whether under public or private law, which is subject to obligations and duties outlined in Law No. 6.938/1981, which established the National Environmental Policy (PNMA), particularly in Article 3, items III and IV.-

However, the PNMA does not provide a clear definition or the specific limits of what constitutes an indirect polluter. To conceptualize this notion, it is necessary to apply the Brazilian Civil Code (Carvalho, 2022).

Articles 4, item VII, and 14, §1 of the PNMA establish that the polluter has a duty to repair environmental damage. This duty applies when the polluter fails to fulfill their obligation to control the direct impacts caused by their activities, thus regulating liability in cases where the damage is direct.

The liability model established by the PNMA is objective, as provided in Article 14, §1, based on the Theory of Risk in Activity, which requires proof of the existence of damage and a causal link between the conduct and the harm caused.

Under the 2002 Civil Code, civil liability is grounded in Article 186, which states: “The individual who, by voluntary action or omission, negligence, or imprudence, violates a right and causes harm to another, even if exclusively moral, commits an unlawful act” (Brasil, 2002, free translation¹).

Part of the legal doctrine perceives the duty of safety as inherent to the concept of the indirect polluter, holding that the polluter is responsible for their conduct when it fails to observe the obligations set forth in law.

In its ruling on AgRg in REsp 1001780/PR (Brasil, 2011b), The Superior Court of Justice (Superior Tribunal de Justiça, STJ) upheld the application of civil liability to indirect polluters, including government entities, due to their failure to fulfill their supervisory duty in a decision is based on the framework of liability for omission provided under current Brazilian Civil Law.

In examining civil legislation for the type of liability applicable to the State's

¹ From the original: “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

failure in supervisory duties, legal support can be found in Article 942 of the Civil Code (CC/2002) in conjunction with Article 265 of the same code. The latter addresses joint liability, which, however, cannot be presumed.

Therefore, although environmental civil liability is objective and requires proof of a causal link between the action and the resulting harm, the conduct of the polluter may also involve negligence. It is necessary to verify whether there was a failure to fulfill the duty to supervise or intervene to prevent environmental damage, thereby establishing the causal link through omission. In this context, the State's joint liability as an indirect polluter may be established in cases of supervisory omission.

The established understanding of the STJ is cited in the decision of Special Appeal No. 1.056.540, as follows:

CIVIL AND ENVIRONMENTAL PROCEDURE – PUBLIC CIVIL ACTION – ENVIRONMENTAL DAMAGE – CONSTRUCTION OF A HYDROELECTRIC POWER PLANT – STRICT AND JOINT LIABILITY – ARTICLES 3, ITEM IV, AND 14, §1, OF LAW 6.398/1981 – NON-RETROACTIVITY OF THE LAW – LACK OF PRE-QUESTIONING: PRECEDENT 282/STF – STATUTE OF LIMITATIONS – DEFICIENCY IN LEGAL BASIS: PRECEDENT 284/STF – INADMISSIBILITY. 1. Liability for environmental damage is objective and does not require proof of fault; it suffices to establish the existence of damage and a causal link. 2. An exception to this rule, where proof of the causal link is not required, applies to the liability of the purchaser of a property already damaged. Regardless of whether the damage was caused by the current or previous owner, responsibility for the harm is attributed to the new owner. STJ precedents. **3. In this context, joint liability arises from the provisions of Articles 3, item IV, and 14, §1, of Law No. 6,398/1981 (National Environmental Policy).** 4. **If the actual perpetrator of the environmental disaster can be identified, that party bears responsibility for repairing the damage, even if jointly with the current owner of the damaged property.** 5. If it is proven that the company Furnas was responsible for the harmful act against the environment, it is obligated to make reparations, even though the property is now owned by another legal entity. 6. It is inadmissible to raise an issue in a special appeal that was not decided by the lower court, due to the absence of pre-questioning. 7. A special appeal that fails to demonstrate a violation or denial of validity of a treaty or federal law lacks sufficient grounds. 8. Special appeal partially admitted but denied (Brasil, 2009a, emphasis added, free translation²).

2 From the 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

It is evident that the possibility of joint liability enhances the effectiveness of the civil liability framework, as the indirect polluter provides an additional guarantee of compensation for environmental damage.

2 Jurisprudential analysis of the State's role as an indirect polluter

The urgent need to properly define the concept of the State as an indirect polluter requires referencing and analyzing the jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF) in Special Appeal No. 604.725/PR (2003/0195400-5), as cited in the original text:

PUBLIC CIVIL ACTION. DAMAGE CAUSED TO THE ENVIRONMENT. LEGITIMACY OF THE STATE ENTITY. OBJECTIVE LIABILITY. DIRECT AND INDIRECT RESPONSIBILITY. JOINT LIABILITY. OPTIONAL JOINDER. ARTICLE 267, IV OF THE CODE OF CIVIL PROCEDURE. PRE-QUESTIONING. ABSENCE. PRECEDENTS 282 AND 356 OF THE STF. 1. An examination of the case file reveals that the appellate court did not issue a judgment under Article 267, IV of the Law of Procedure Code, nor did the appellant file a motion for clarification to enable pre-questioning. This situation triggers the application of Precedents 282 and 356 of the STF. 2. Article 23, item VI of the 1988 Federal Constitution establishes shared responsibility among the Union, States, the Federal District, and Municipalities for environmental protection and pollution control in all its forms. Additionally, Article 225, *caput*, provides for everyone's right to an ecologically balanced environment and imposes on the government and society the duty to defend and preserve it for current and future generations. 3. The appellant State has a duty to preserve the environment and oversee environmental preservation measures. In this case, the State, in fulfilling its duty to supervise, should have requested an Environmental Impact Study and its respective report, held public hearings on the matter, or even halted the project causing the environmental damage. 4. **The transfer of funds by the State of Paraná to the**

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”.

Municipality of Foz do Iguaçu (action) and the lack of supervisory precautions regarding the issued licenses and those that should have been prepared by the State entity (omission) contributed to the occurrence of environmental damage. These circumstances can establish the causal link between the event and the harm, thus legitimizing the appellant's objective liability. 5. Thus, regardless of fault, the polluter, even if indirect (the appellant State) (Article 3 of Law No. 6.938/81), is obligated to compensate and repair the environmental damage caused (objective liability). 6. As the legitimacy of the appellant entity as a defendant has been established, given the criteria for civil liability (action or omission, causal link, and damage) are fulfilled, it is also emphasized that such liability (objective) is joint, legitimizing the inclusion of all three branches of government as defendants in the claim, as carried out by the Public Prosecutor's Office (optional joinder). 7. Special appeal partially admitted and denied (Brasil, 2005, emphasis added, free translation³).

It is crucial to analyze the STJ's understanding in cases where the State fails in its duty to supervise, as demonstrated in the judgment of REsp No. 647.493/SC, in which the State was held liable for its supervisory duty.

In this judgment, the STJ decided to apply the theory of subjective liability in cases of environmental damage. Regardless of being rooted in Administrative

3 From the original: "AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ENTE ESTATAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. RESPONSABILIDADE 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 questioná-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, legitimam 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".

Law, the STJ perceived the State's unlawful act as arising from its omission in oversight, which contradicts its legal duty to prevent environmental damage. This majority understanding was highlighted in the decision of REsp No. 1.401.500/PR (Nunes; Lehfeld; Montes, 2020).

Regardless of fault, the State, in its role as an indirect polluter, is responsible for repairing environmental damage, as established in REsp No. 1612887/PR:

SPECIAL APPEAL. CIVIL PROCEDURE, CIVIL LAW, AND ENVIRONMENTAL LAW. CIVIL LIABILITY. [...]. ENVIRONMENTAL DAMAGE. THEORY OF INTEGRAL RISK. POLLUTER-PAYS PRINCIPLE. LIABILITY EXEMPTION. CAUSAL LINK. SEVERANCE. ALLEGATION. IMPOSSIBILITY. [...]

1. Public civil action seeking compensation for environmental damage caused by the unlawful clearing of vegetation for the establishment of a gas station in an Atlantic Forest area, along with a prohibition on granting environmental licenses under similar conditions. 2. Special appeal filed on 09/28/2015; forwarded to the office on 07/01/2019; application of the CPC/73. 3. The appeal intends to determine whether: [...] b) in cases of environmental damage, grounds for liability exemption may be invoked; c) the environmental licenses were issued in compliance with relevant regulations; d) public utility or social interest were present to justifying the removal of Atlantic Forest vegetation; and [...] **5. Liability exemption due to the severance of the causal link is allowed in cases of subjective liability and under certain theories of risk that govern objective liability. However, it cannot be invoked when the damage falls under the theory of integral risk. 6. Environmental damage is governed by the theory of integral risk, placing those engaged in economic activities in the role of guarantors of environmental preservation. They are always held responsible for damages resulting from their activities, precluding any argument for liability exemption based on the alleged severance of the causal link (such as acts of third parties or force majeure).** Precedents. 7. In the specific case, **even if the installation of the gas station is attributed to an error in granting the environmental license, it is the exercise of this activity—under the appellant's responsibility—that creates the risk materialized in the environmental damage. Therefore, there is no basis for exemption from the obligation to repair the verified harm.** [...] 12. Special appeal PARTIALLY ADMITTED and, in this regard, DENIED (Brasil, 2020a, emphasis added, free translation⁴).

4 From the original: “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)

Recently, the Federal Supreme Court (STF), in RE 136861/SP, ruled that the State is liable for repairing damages when it is proven that it failed to fulfill its legal duty to act, supervise, and protect the environment from potential risks:

EXTRAORDINARY APPEAL WITH RECOGNIZED GENERAL REPERCUSSION. CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW. CIVIL LIABILITY OF THE STATE FOR OMISSION. ARTICLE 37, §6, OF THE FEDERAL CONSTITUTION. SUPERVISION OF FIREWORKS TRADE. ADMINISTRATIVE RISK THEORY. OBJECTIVE LIABILITY. REQUIREMENT OF BREACH OF A SPECIFIC LEGAL DUTY TO ACT. 1. Article 37, §6, of the Federal Constitution establishes the objective civil liability of public legal entities and private entities providing public services. Application of the administrative risk theory. Precedents from the COURT. 2. For the characterization of State civil liability, the following minimum requirements must be met for the application of objective liability, namely: a) existence of damage; b) administrative action or omission; c) a causal link between the damage and the administrative action or omission; and d) absence of exculpatory causes for State liability. 3. In this case, the São Paulo State Court of Justice, relying on the doctrine of the theory of administrative risk and local legislation, concluded that the Municipality of São Paulo could not be held liable for the explosion at a fireworks store. It determined that there was no State omission in supervising the activity, as the storeowners were operating clandestinely, without the required State authorization to sell fireworks. 4. The following General Repercussion thesis was established: “In order for the State’s civil liability to be characterized for damages arising from the fireworks trade, there must be a violation of a specific legal duty to act, which will occur when a license for operation is granted without legal precautions or when public authorities are aware of irregularities committed by private individuals”. 5. Extraordinary appeal denied (Brasil, 2021b, free translation⁵).

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”.

5 From the original: “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

The following text addresses the doctrinal hypothesis of State liability for omission, that is, when the State, faced with its legal duty to prevent environmental damage, fails to act:

When State conduct is omissive, it is necessary to determine whether it constitutes a fact generating the State's civil liability. **Not all omissive conduct reflects negligence by the State in fulfilling a legal duty.** If that is the case, State liability will not arise. The State will only be civilly liable and obliged to repair damages when it fails to act in accordance with its legal duty to prevent the occurrence of harm. As a result, the State's civil liability in cases of omissive conduct will only materialize when the elements characterizing fault are present. In essence, fault arises from the State's failure to fulfill its legal duty, assigned to the Public Power, to prevent damage from taking place. Consequently, in cases of State omissions, the theory of objective liability does not apply as comprehensively as it does to commissive conduct (Carvalho Filho, 2015, p. 590, emphasis added, free translation⁶).

Thus, the indirect polluter is civilly liable for repairing damage when they fail to fulfill a legal duty of diligence, as this constitutes an omissive conduct leading to environmental harm.

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 denexo 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”.

6 From the original: “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 desenhará 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”.

3 The State's supervisory inaction as addressed in PL 2159/2021

PL 2159/2021 provides that certain projects, such as basic sanitation works, maintenance of roads and ports, and low-voltage energy distribution, will no longer require environmental licensing. Similarly, projects whose scale is deemed negligible, as well as agricultural activities carried out by property owners registered in the Rural Environmental Registry (Cadastro Ambiental Rural, CAR), will also be exempt from the requirement of an environmental license.

Furthermore, the bill stipulates that activities such as the cultivation of temporary, semi-perennial, and perennial species of agricultural interest, extensive and semi-intensive livestock farming, small-scale intensive livestock farming, and agricultural research without biological risk will not require environmental licensing.

One of the most significant concerns regarding PL 2159/2021 is the absence of references to the authorities involved in the environmental licensing process within the text. Additionally, the bill does not account for the participation of the National Institute of Historical and Artistic Heritage (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Iphan), as established by Interministerial Ordinance No. 60/2015 (Brasil, 2015).

In the context of quilombola-titled lands, some areas would be affected, given some titling processes have not been completed. Preliminary studies could influence the future of quilombola-titled lands, while many archaeological sites may be overlooked due to the lack of field surveys, leading to doubts about their discoveries.

PL 2159/2021 admits inefficiency in the licensing process under the pretext of promoting “streamlining” the bureaucratic process, representing a regression in the principles established by the PNMA. The bill introduces the License by Adhesion and Commitment (Licença por Adesão e Compromisso, LAC), an automatic licensing mechanism based on information and declarations provided by the entrepreneur.

In the same context,

Lúcia Valle Figueiredo notes that although the Constitution enshrines the principle of objective liability, the attribution of liability for State omission is governed by the subjective theory due to the impossibility of proving State omission without first establishing the *faute de service* (failure to fulfill a duty of service). This means that the service provided by the Public Administration either failed to function, was poorly provided, or was provided too late. José dos Santos Carvalho Filho asserts that an omission in fulfilling the legal duty to prevent damage establishes the obligation to repair it. Thus, for liability to ensue, it is necessary to demonstrate fault, which

is characterized by a violation of the legal duty to prevent the harmful occurrence (Figueiredo, 2008; Carvalho Filho, 2017, as cited in Treméa; Veiga, 2021, p. 95, free translation⁷).

In this regard, Cirne and Silva (2021, p. 227-228, free translation⁸) state:

The State's civil liability is enshrined in §6 of Article 37 of the Federal Constitution (Brasil, 1988), which stipulates that public legal entities are objectively liable for damages caused to third parties by their agents acting in that capacity. This means that, to establish the State's civil liability, it is necessary to demonstrate a causal link between the damage caused and the conduct of either public legal entities or private legal entities providing public services, without the need to prove fault (Santos; Brasil, 2018). However, the act does not need to be unlawful; it suffices to prove the damage and the causal link between the State's activity and the resulting harm (Hupffer *et al.*, 2012). In addition to §6 of Article 37 of the 1988 Constitution, Article 43 of the 2002 Civil Code (Brasil, 2002) also addresses the State's civil liability for the actions of its agents when, acting in that capacity, they cause harm to others. Moreover, Law No. 6.938/81 (Brasil, 1981) established objective liability in §1 of Article 14, adopting the theory of integral risk. This demonstrates that the Brazilian legal system prioritizes objective liability, following the risk theory (Brasil, 1988).

Law No. 12,608/2012, in its Article 2, establishes that the State is obligated to ensure environmental quality, with risk control for environmental damage being a responsibility of the Public Administration (Brasil, 2012a).

Similarly, §1 of Article 14 of Law No. 6,938/81 (Brasil, 1981) requires the

7 From the original: “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”.

8 From the original: “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)”.

polluter, regardless of fault, to compensate for or repair the damage caused, which applies to the State in cases of supervisory inaction as outlined in PL 2159/2021, where it abdicates its constitutional duty to supervise and prevent environmental damage.

The action for environmental damage reparation involves an inalienable fundamental right. The STF recognized the imprescriptibility of environmental damage reparation during the judgment of RE No. 654.833 on April 20, 2020, as outlined in the following summary. This decision is based on the principle that the protected asset is the environment, a diffuse and collective good:

EXTRAORDINARY APPEAL. GENERAL REPERCUSSION. TOPIC 999. CONSTITUTIONAL LAW. ENVIRONMENTAL DAMAGE. REPARATION. IMPRESCRIPTIBILITY. 1. This case discusses whether the principle of legal certainty, which benefits the perpetrator of environmental damage in the face of Public Administration inaction, should prevail, or whether the constitutional principles of protection, preservation, and reparation of the environment, which benefit society as a whole, should take precedence. 2. In our legal system, the rule is the prescription of claims for reparation. Imprescriptibility, on the other hand, is an exception. It depends on external factors deemed by the legal system to be non-derogable over time. 3. Although the Constitution and ordinary laws do not establish a statute of limitations for the reparation of civil environmental damages—where the rule is the imposition of a limitation period for restitution claims—the constitutional protection of certain values necessitates the recognition of imprescriptible claims. 4. The environment must be regarded as the common heritage of all mankind, guaranteeing its full protection, particularly for future generations. All actions by public authorities must aim toward comprehensive legislative protection at the domestic level and adherence to international agreements and treaties safeguarding this fundamental third-generation human right, to prevent harm to the collective interest by subjecting a specific asset (natural resources) to individual purposes. 5. The reparation of environmental damage is an inalienable fundamental right, making it imperative to recognize the imprescriptibility of claims for environmental damage restoration. 6. Dismissal of the case with a judgment on the merits regarding the Estate of Orleir Messias Cameli and Marmud Cameli Ltda, pursuant to Article 487, III, *b* of the 2015 Code of Civil Procedure, rendering the Extraordinary Appeal moot. Affirmation of the thesis that claims for civil reparation of environmental damage are imprescriptible (Brasil, 2020b, free translation⁹).

9 From the original: “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

It is evident that global trends emphasize environmental protection. In this context, PL 2159/2021 not only represents a regression from the established guidelines for environmental protection but also reveals unconstitutionality at its core.

4 The joint liability of the State under PL 2159/2021

Joint liability is a type of collective obligation provided for in Article 264 of the 2002 Civil Code (CC/2002), which establishes that solidarity exists when, in the same obligation, multiple creditors or multiple debtors share equal rights or obligations concerning the totality of the debt. Additionally, Article 266 of the code addresses passive liability, where all debtors are equally bound (Brasil, 2002).

In relation to joint liability and environmental damage, considering the specialized legislation applicable to the matter, §1 of Article 14 of Law No. 6.938/1981 establishes that polluters are obligated, regardless of fault, to indemnify or repair damages caused to the environment and to third parties affected by their activities. This provision adopts the objective theory of liability, based on the concept of risk.

Regarding the State, environmental liability can be attributed to omissions in its duty to supervise or intervene to prevent environmental damage. Adding to this perspective, Law No. 8.987/1995 (Concessions Law) affirms that the responsibility of the granting authority is not subsidiary but joint and several.

Thus, the State's environmental liability, grounded in civil legislation, is joint, objective, and unlimited under the terms of Law No. 6.938/1981, particularly in cases of urban-environmental damages resulting from its omission in supervisory and control duties.

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”.

Through Precedent 652 (Brasil, 2021c, free translation¹⁰), the STF clarifies that State liability may be either joint or subsidiary, as derived from prior case law:

[...] ENVIRONMENTAL DAMAGE. CIVIL LIABILITY OF THE STATE FOR OMISSION. ARTICLES 3, IV, AND 14, §1, OF LAW NO. 6.938/81. DUTY OF CONTROL AND SUPERVISION. [...] The predominant jurisprudence of the STJ holds that, in matters of environmental protection, the State incurs civil liability when its failure to adequately fulfill its supervisory duty is decisive in causing or aggravating damage caused by the direct perpetrator. However, this liability is considered subsidiary and may only be executed if the direct perpetrator fails to fulfill their obligation—“whether due to complete or partial financial exhaustion, insolvency, or inability (for any reason, including technical limitations) to comply with a judicially imposed obligation. The right of recourse (Article 934 of the Civil Code) is always preserved, along with the possibility of disregarding legal personality as per Article 50 of the Civil Code” (REsp 1.071.741/SP, 2nd Panel, Justice Herman Benjamin, DJe 12/16/2010).

It is evident that the legal framework aligns with the jurisprudential understanding of the Higher Courts. The Superior Court of Justice (STJ), in REsp 650.728/SC (Brasil, 2009b), has ruled that environmental liability is both objective and joint, due to the application of the integral risk theory to polluters, as outlined in §1 of Article 14 of Law No. 6.938/81, in conjunction with Article 942 of the 2002 Civil Code.

By interpreting Article 225 of the 1988 Federal Constitution, the obligated parties for environmental damage reparation are defined, as environmental protection is the responsibility of both the State and society. Thus, any legal entity may be considered a polluter and environmental degrader.

PL 2159/2021 eliminates the State’s supervisory role, effectively placing it in the position of an indirect polluter due to its omission of the legal duty to oversee and protect the environment. Furthermore, the proposed bill (PL 2159/2021) undermines protection, precaution, and control by the Public Administration,

10 From the original: “[...] 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 assegurada, 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)”.

directly violating Article 225, *caput*, and §1, items IV, V, and VII of the 1988 Federal Constitution.

It is also worth noting the defense of joint State liability with joint execution, rather than subsidiary execution, in accordance with the consolidated understanding of the STJ, as expressed in Summary 652 (Brasil, 2021c).

However, it is understood that the STJ has never fully adopted the concept of joint liability for the State. Instead, it has established joint condemnation of the State for omission in environmental damage cases, entirely based on the legal principle of subsidiary liability, which provides a benefit of order: first, reparation must be made by the direct polluter; only if the direct polluter fails to repair the damage can the State be effectively held accountable.

In this regard, Gonçalves (2017, p. 39, free translation¹¹) states that “the term ‘responsibility’ originates from the Latin *respondere*, which conveys the idea of security or guarantee for the restitution or compensation of the sacrificed good. Thus, it carries the meaning of recomposition, an obligation to restore or compensate”.

When addressing the civil liability of the State, the Theory of Risk is analyzed, as outlined in §6 of Article 37 of the CF/88, whose original text states:

The direct and indirect public administration of any of the Powers of the Union, the States, the Federal District, and the Municipalities shall abide by the principles of legality, impersonality, morality, publicity, and efficiency, and also by the following: [...] § 6 Public legal entities and private entities providing public services shall be held liable for damages caused to third parties by their agents, acting in that capacity, with the right of recourse against the responsible party in cases of willful misconduct or fault (Brasil, 1988, free translation¹²).

Therefore, from a legal standpoint, the STJ's summative understanding regarding the subsidiary execution of liability for environmental damage reparation by the State due to its omissive conduct is not accepted, as explained in the following reasoning:

11 From the original: “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”.

12 From the original: “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”.

Thus, there is no doubt that civil liability transcends the analysis of fault and is grounded in the principle that whoever creates the risk must repair the resulting damage. Consequently, it suffices to prove the action or omission, the damage, and the causal link, regardless of the legality of the act, as what is assessed is the potential for damage, as consistently upheld in jurisprudence. Regarding joint liability, it renders irrelevant whether the damage was caused by a primary cause, secondary causes, or even contributing causes. All parties involved are responsible, and any party that contributed to the environmental damage can be considered a legitimate defendant. It is established that the liability of those responsible is joint (Reis; Lupi; Rocha, 2019, p. 175, free translation¹³).

Effectiveness in environmental protection is sought, particularly based on the constitutional principle of liability and the polluter-pays principle, as outlined in Complementary Law No. 140/2011:

Article 3. The fundamental objectives of the Union, the States, the Federal District, and the Municipalities, in exercising the shared jurisdiction referred to in this Complementary Law, are as follows: I – To protect, defend, and conserve an ecologically balanced environment, promoting decentralized, democratic, and efficient management (Brasil, 2011a, free translation¹⁴).

The State must conduct a prior risk impact analysis in applying the precautionary principle, which is a non-transferable constitutional duty aimed at sustainability and environmental protection. Should the State fail to fulfill this duty, which is inalienable and non-transferable, it must be held jointly liable, with full and effective joint execution, as mandated by the legal framework of joint liability.

Final considerations

Over the years, environmental licensing in Brazil has evolved regarding preventive measures, developing a complex structure with a division of competencies

13 From the original: “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 nexo 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 ano ambiental, sendo certo que a responsabilidade dos causadores é solidária”.

14 From the original: “Article 3. The fundamental objectives of the Union, the States, the Federal District, and the Municipalities, in exercising the shared jurisdiction referred to in this Complementary Law, are as follows: I – To protect, defend, and conserve an ecologically balanced environment, promoting decentralized, democratic, and efficient management”.

and responsibilities aimed at reducing environmental risks in alignment with the PNMA and follows the guidelines of the National Environment Council (Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conama), which establishes norms and criteria for licensing procedures.

In a capitalist and technological society, it is urgent that environmental protection guidelines are adapted as needed. This includes drafting a General Environmental Licensing Law that streamlines processes and enhances protection to prevent the materialization of environmental risk factors.

A comparison was proposed between the current licensing system and the one envisioned under the new law, alongside an analysis of the proposed legislation and its principal environmental consequences.

It was observed that PL 2159/2021 seeks to expedite the environmental licensing process under the political justification of reducing bureaucracy, decentralizing processes, and increasing flexibility. The bill proposes simplified licensing through mechanisms such as adherence and commitment, automatic renewal, and exemption from licensing for various activities. Additionally, it generalizes self-declaratory licensing, jeopardizing the titling of indigenous and quilombola lands.

Among the controversial aspects of PL 2159/2021, specific sections of the text exhibit legislative omissions, notably lacking clear definitions, which create instability and uncertainty in Brazil's environmental licensing framework.

Thus, in the context of civil liability and Environmental Law, and based on constitutional principles, it was identified that civil liability for environmental damage applies to both direct and indirect polluters who contribute, whether by action or omission, to environmental harm.

Environmental liability establishes a duty to indemnify, encompassing not only known damages but also potentially degrading ones, governed by the Principles of Prevention and Precaution.

Environmental Law seeks the preservation of the environment, and within this framework, the State's liability arises when it renounces its legal duty to act, leading to an objective and joint obligation to provide compensation for the damages resulting from its omissive conduct harmful to the environment.

The prevailing doctrine establishes that the State not only has a duty to supervise but also an obligation to act diligently and effectively in protecting the environment. Any inertia on its part constitutes a punishable conduct.

Regarding the omissive conduct of the government as an indirect polluter and its joint liability, the Higher Courts have consolidated the understanding that

joint liability is applicable, yet upon subsidiary execution.

In this context, the State assumes the role of a ‘reserve debtor’, meaning it occupies the passive position in the action as a jointly liable party but benefits from a ‘benefit of order’, whereby it would only fulfill the obligation to repair the damage imposed judicially if the primary debtor (the direct polluter) fails to do so.

Therefore, considering that the environment is a diffuse, universal asset belonging to all of society, and aiming to ensure the effectiveness of judicial protection, the objective is to establish the legal possibility of holding the State accountable as an indirect polluter, with joint civil liability and execution, regarding environmental risks.

It has been demonstrated that PL 2159/2021 signifies the State’s renunciation of its supervisory duty—a constitutional, inalienable, and non-transferable responsibility. Once its omissive conduct is proven, the State is classified as an indirect polluter, enabling its condemnation to objective, joint civil liability with joint execution for environmental damage.

References

- 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. Available from: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/26589>. Access on: Jan. 31, 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. Available from: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/29475>. Access on: Dec. 23, 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. Available from: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/81221/conceito_poluidor_indireto_antunes.pdf. Access on: Nov. 22, 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. Available from: https://www.academia.edu/70165764/Viewpoint_The_far_reaching_dangers_of_rolling_back_environmental_licensing_and_impact_assessment_legislation_in_Brazil. Access on: Oct. 2, 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. Available from: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/40601/33090>. Access on: Dec. 22, 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. Available from: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/7562. Access on: Oct. 27, 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. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5371.htm. Access on: Nov. 11, 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. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Access on: Sep. 25, 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. Available from: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&cid=745. Access on: Nov. 23 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. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm. Access on: Oct. 03, 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. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Access on: Nov. 22, 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. Available from: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Access on: Nov. 23, 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. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Access on: Nov. 08, 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. Available from: https://www.mpms.mp.br/portal/manual_ambiental/arquivos/juris/REsp%20467212.pdf. Access on: Nov. 23, 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. Available from: <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.su.&O=JT>. Access on: Nov. 22, 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: Cristiana Maria Vasconcelos Falcão e outro(s). Recorrido: Ministério Público do Estado de Goiás. Interesses: Alvorada Administração e Participações S/A. Br. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 5 ago. 2009a. Available from: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=5589363&tipo=0&nreg=&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=&formato=PDF&salvar=false>. Access on: Nov. 22, 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*. Nexos 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. Available from: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?numero_registro=20200302217860&dt_publicacao=02/12/2009. Access on: Oct. 22, 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 n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 9 dez. 2011a. Available from: <http://appasp.cnen.gov.br/seguranca/transporte/documentos/LEI-COMPLEMENTAR-140.pdf>. Access on: Nov. 23, 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. Recorrente: Estado do Paraná. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. Julgado em 27.09.2011. DJe, 4 out. 2011b. Available from: <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>. Access on: Nov. 23, 2024.

BRASIL. Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis n.ºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012a. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm. Access on: Nov. 23, 2024.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário*

Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 102, p. 1, 28 maio 2012b. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Access on: Nov. 10, 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial n. 60, de 24 março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília: DF, n. 57, p. 71, 25 mar. 2015. Available from: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/m/malaria/publicacoes/licenciamento-ambiental/portaria-interministerial-no-60-de-marco-de-2015/view>. Access on: Nov. 23, 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2ª Turma). Acórdão REsp 1.401.500/PR. Processual civil. Ambiental. Explosão de navio na Baía de Paranaguá (Navio “Vicuna”). Vazamento de metanol e óleos combustíveis. ocorrência de graves danos ambientais. Atuação pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) da empresa que importou o produto “metanol”. Art. 535 do CPC. Violação. Ocorrência. Embargos de declaração. Ausência de manifestação pelo tribunal *a quo*. Questão relevante para a solução da lide. Relator: Min. Herman Benjamin, julgado em 16 ago. 2016, *DJe*, 13 set. 2016. Available from: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=62818311&tipo=5&cn-reg=201302931370&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20160913&formato=PDF&salvar=false>. Access on: Oct. 26, 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (3ª Turma). REsp 1641167/RS. Recurso Especial. Direito Civil e Ambiental. Contaminação ambiental por produtos químicos utilizados em tratamento de madeira destinada à fabricação de postes. Omissão, contradição e obscuridade. Ausência. Princípio da adstrição ou congruência. Interpretação ampla da inicial. Possibilidade. Dano ambiental individual. Prescrição. Termo inicial. Ciência inequívoca. Precedentes. Ação coletiva. Interrupção da prescrição de ações individuais. Possibilidade. Rel. Min. Nancy Andrichi, julgado em 13/03/2018, *DJe*, 282, p. 554, 20 mar. 2018a. Available from: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271641167%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%271641167%27\).suce.\)&O=JT](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271641167%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%271641167%27).suce.)&O=JT). Access on: Nov. 23, 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte especial. Súmula 618. A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental. Julgado em 24 out. 2018, *DJe*, 30 out. 2018b. Available from: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?pesquisaAmigavel=+%3C-b%3E%FAMula+618%3C%2Fb%3E&b=SUMU&ordenacao=-%40NUM&numDocsPagina=10&i=1&O=&ref=&processo=&ementa=&materia=&situacao=&orgao=&data=&dtpb=&dtde=&operador=e&livre=S%FAMula+618>. Access on: Nov. 23, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 3470/RJ. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro. Substituição progressiva da produção e da comercialização de produtos contendo asbesto/amiante. Legitimidade ativa *ad causam*. Pertinência temática. Art. 103, IX, da Constituição da República. Alegação de inconstitucionalidade formal por usurpação da competência da União. Inocorrência. [...] Rel.: Min. Rosa Weber, julgado em 29 nov. 2017, *DJe*, 1º fev 2019a. Available from: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749020501>. Access on: Sep. 25, 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. Available from: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=T-P&docID=751257523>. Access on: Nov. 23, 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. Available from: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601778772&dt_publicacao=07/05/2020. Access on: Nov. 22, 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. Available from: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077366>. Access on: Jan. 12, 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. Available from: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Access on: Nov. 23, 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. Available from: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754863510>. Access on: Nov. 23, 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. Available from: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?pesquisaAmigavel=+%3C-b%3E%3FAMula+652%3C%2Fb%3E&b=SUMU&ordenacao=-%40NUM&xnumDocsPagina=10&ci=1&O=&ref=&processo=&ementa=&materia=&situacao=&orgao=&data=&dtpb=&dtde=&operador=e&livre=S%3FAMula+652>. Access on: Nov. 23, 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. Available from: <https://doi.org/10.22409/antropolitica2020.i49.a44533>. Access on: Dec. 24, 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. Available from: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/66777>. Access on: Dec. 28, 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. Available from: <https://doi.org/10.18623/rvd.v17i39.1774>. Access on: Dec. 22, 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. Available from: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/42430>. Access on: Nov. 12, 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. Available from: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/43858>. Access on: Dec. 22, 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. Available from: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/915>. Access on: Nov. 12, 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. Available from: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/pkcroraima/article/view/1167>. Access on: Feb. 25, 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. Available from: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100005>. Access on: Nov. 22, 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. Available from: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202012419>. Access on: Nov. 12, 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. Available from: <https://www.researchgate.net/publication/352788865>. Access on: Dec. 24, 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 jurisprudentia do Superior Tribunal de Justiça. *Revista IBERC*, Belo Horizonte, v. 3, n. 3, p. 29-45, 2020. Available from: <https://revistaiberc.responsabilidadecivil.org/iberc/article/view/90>. Access on: Dec. 22, 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. Available from: <https://doi.org/10.18623/rvd.v15i32.1252>. Access on: Dec. 22, 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. Available from: <https://www.revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/229>. Access on: Nov. 11, 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. Available from: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/10469>. Access on: Nov. 11, 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. Available from: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3395.0017>. Access on: Nov. 11, 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. Available from: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/7737>. Access on: Nov. 22, 2024.

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL. Brasília: Centro Universitário UNICEUB, 2004-. ISSN 2236-997X (impresso) – ISSN 2237-1036 (on-line). Semestral. Available from: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/issue/archive>. Access on: Nov. 23, 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. Available from: <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n38a4>. Access on: Dec. 28, 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. Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34083481/>. Access on: Nov. 21, 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. Available from: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/9055>. Access on: Dec. 22, 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. Available from: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/1200>. Access on: Nov. 02, 2023.

TREMÉA, A. C.; VEIGA, J. C. V. Ecodídios 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. Available from: <https://doi.org/10.24302/acaddir.v4.3140>. Access on: Dec. 22, 2022.

ABOUT THE AUTHORS

Daniele de Castro Pessoa de Melo

Post-Doctorate in Chemical Engineering from the Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE, Brazil. PhD and Master's in Chemical Engineering from UFPE. Graduated in Chemical Engineering from the Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Recife/PE, Brazil. Professor of the Postgraduate Program at UNICAP.

Patricia Cerqueira de Arruda Cabral Ammirabile

Master's in Environmental Technology from the Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP), Recife/PE, Brazil. Specialist in Tax Law from the Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET), Recife/PE, Brazil. Specialist in Higher Education Didactics from the Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), São Paulo/SP, Brazil. Specialist in Labor Law from the Escola Superior da Magistratura do Trabalho (ESMATRA), Recife/PE, Brazil. Graduated in Law from the Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Recife/PE, Brazil. Professor of Law at the Centro Universitário Brasileiro (UNIBRA), Recife/PE, Brazil. Attorney.

Authors' participation

Both authors participated equally in all stages of preparing this article.

How to mention this article (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. Available at: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2664>. Access on: day month. year.